

**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**DAVID GONÇALO BARREIROS DOS SANTOS GOMES**

Aspirante a Oficial de Polícia

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS**

XXIX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

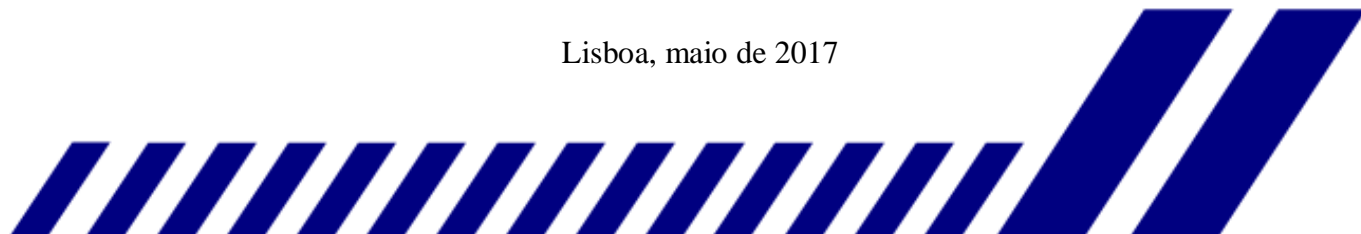
# **POLICIAMENTO DO TERRORISMO**

**O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO DO  
TERRORISMO**

Orientador:

**PROFESSOR DOUTOR SUBINTENDENTE NUNO POIARES**

Lisboa, maio de 2017



Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna  
para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em  
Ciências Policiais (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), sob orientação  
científica do Professor Doutor Subintendente NUNO POIARES.

*Aos meus pais, pela  
educação e formação.*

## **AGRADECIMENTOS**

A dissertação de mestrado apresentada nestas páginas não teria sido possível sem a colaboração, ajuda e apoio inestimável de algumas pessoas, pelo que, cumpre-nos agora recordar e expressar a nossa gratidão a todos os que contribuíram para a concretização desta investigação.

Agradeço ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pela formação, permitindo o meu crescimento académico, intelectual e profissional ao longo dos últimos cinco anos.

Expresso um agradecimento ao XXIX Curso de Formação de Oficiais de Polícia por todos os bons e maus momentos que juntos atravessámos e pelas amizades que me proporcionou.

Agradeço também ao Professor Doutor Subintendente NUNO POIARES pela orientação, sentido crítico, disponibilidade e acompanhamento ao longo da construção desta dissertação.

Agradeço ainda em particular ao Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA toda a colaboração, e ao Sr. Superintendente-chefe JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, Superintendente LUÍS FIÃES FERNANDES, Intendente LUÍS ELIAS, Subintendente HUGO GUINOTE e ao Professor Doutor HERMÍNIO MATOS, pelas disponibilidade nas entrevistas concedidas e pelos conhecimentos partilhados que em muito ajudaram a enriquecer a nossa investigação.

Por último mas não menos importante, uma palavra especial de agradecimento à ANDREIA por todo o auxílio e tempo dispensado para me apoiar na concretização desta dissertação.

A todos, muito obrigado.

## RESUMO

### POLICIAMENTO DO TERRORISMO – O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO DO TERRORISMO

DAVID GONÇALO BARREIROS DOS SANTOS GOMES

As novas ameaças resultantes do fim do mundo bipolar, em particular o terrorismo jihadista, vieram introduzir incertezas, desconfianças, receios e desafios aos quais urge dar resposta eficaz por parte dos Estados.

É neste contexto de demanda por respostas à ameaça terrorista que diversas políticas securitárias foram sendo implementadas, tendo até ao momento, assumido especial protagonismo as respostas focalizadas em ações repressivas e paramilitares. Do ponto de vista policial, esta nova política de *segurança nacional* entrou em conflito com a filosofia de policiamento comunitário, acabando por minorizar o potencial deste último no combate à criminalidade.

O modelo de policiamento comunitário é um caso paradigmático de sucesso nos padrões de atuação policial. Recorrendo a parcerias comunitárias e a abordagens de resolução de problemas, este modelo verte para as comunidades parte da responsabilidade pela produção da segurança local.

Nesta investigação pretendemos compreender o potencial do policiamento comunitário como estratégia de policiamento do terrorismo sendo que, numa tendência crescente, constatámos que os princípios do policiamento comunitário têm sido reorientados para a prevenção do terrorismo, permitindo o desenvolvimento de novas estratégias direcionadas para o combate ideológico às doutrinas extremistas, para a deteção e sinalização de indivíduos de risco e para a prevenção de processos de radicalização e de recrutamento.

**Palavras-chave:** Terrorismo; Jihadismo; Radicalização; Policiamento comunitário; Policiamento do terrorismo.

# RÉSUMÉ

## LA POLICE DU TERRORISME - LA POLICE COMMUNAUTAIRE COMME STRATÉGIE DE PRÉVENTION DU TERRORISME

DAVID GONÇALO BARREIROS DOS SANTOS GOMES

Les nouvelles menaces résultantes de la fin du monde bipolaire, en particulier le terrorisme djihadiste, ont introduit des incertitudes, des soupçons, des craintes et des défis auxquels il est urgent que les États répondent efficacement.

C'est dans ce contexte d'exigence de réponses à la menace terroriste que de nombreuses mesures de sécurité ont été mises en œuvre, ayant jusqu'à présent, assumé un rôle particulier aux réponses ciblées par des actions répressives et paramilitaires.

Du point de vue de la police, cette nouvelle politique de sécurité nationale est entrée en conflit avec la philosophie de la police communautaire, ce qui a éventuellement diminué le potentiel de celle-ci dans le combat contre la criminalité.

Le modèle de la police communautaire est un cas paradigmatique de succès dans les schémas de la surveillance policière. L'utilisation des partenariats communautaires et des approches de résolution de problèmes, ce modèle met en partie aux communautés la responsabilité de la production de sécurité locales.

Dans cette recherche, nous cherchons à comprendre le potentiel de la police communautaire comme stratégie de surveillance policière du terrorisme et, dans une tendance croissante, nous avons noté que les principes de la police communautaire ont été redirigés vers la prévention du terrorisme, ce qui permet le développement de nouvelles stratégies contre les doctrines de combat idéologique extrémiste, afin de détecter et signaler les personnes à risque et pour la prévention de la radicalisation et du recrutement.

**Mots-clés:** Terrorisme; Djihadisme; Radicalisation; Police Communautaire; La police du terrorisme.

## **ABSTRACT**

### **POLICING TERRORISM – THE COMMUNITY POLICING AS STRATEGY FOR THE PREVENTION OF TERRORISM**

DAVID GONÇALO BARREIROS DOS SANTOS GOMES

The new threats that result from the end of the bipolar world, in particular jihadist terrorism, have come to bring uncertainties, distrust, fears and challenges on which the states need to respond in an effective way.

It is in this context of demand for answers to the terrorist threat that several security policies have been implemented having, thus far, taken special protagonism answers that focus on repressive and paramilitarized approaches. On a policing point of view, this new national security policy was brought into conflict with the community policing policy, eventually narrowing the potential of this model in the fight against crime.

The community policing model is a paradigmatic case of success in the patterns of police action. Bringing together community partnerships and problem-solving approaches, this model allocates part of the responsibility in the community itself for the production of local security.

In this investigation we intend to understand the potential of community policing as a strategy for policing terrorism, and in a growing trend we have observed that the principles of community policing are being reoriented for the prevention of terrorism, allowing the development of new strategies directed to the ideological fight of extremist doctrines, to the detection and pinpointing of risk individuals and the prevention of recruitment and radicalization processes.

**Keywords:** Terrorism; Jihadism; Radicalization; Community policing; Terrorism policing.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CFFPP	Curso de Formação de Formadores em Policiamento Comunitário
CIC	Curso Intensivo de Contraterrorismo
CoPPRa	<i>Community Policing Preventing Radicalization &amp; Terrorism</i>
CONTEST	<i>UK Strategy for Countering Terrorism</i>
COPS	<i>Community Oriented Policing Service Office</i>
CVE	<i>Countering Violent Extremism</i>
CWAP	<i>Conversation with a Purpose</i>
DHS	<i>U.S. Department of Homeland Security</i>
EIR	Equipas de Intervenção Rápida
ENCT	Estratégia Nacional de Contraterrorismo
EPRI	Equipas de Prevenção e Reação Imediata
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GEI	Grupo Estado Islâmico
GNR	Guarda Nacional Republicana
IACP	<i>International Association of Chiefs of Police</i>
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna



MAI	Ministério da Administração Interna
ME	Ministério da Educação
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PES	Programa Escola Segura
PIPP	Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAN	<i>Radicalization Awareness Network</i>
RAN CE	<i>Radicalization Awareness Network Center of Excellence</i>
RAN WG	<i>Radicalization Awareness Network Working Groups</i>
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG SIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SG SSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
UCAT	Unidade Combate Antiterrorista
UE	União Europeia
UEP	Unidade Especial de Polícia
VERL	<i>Violent Extremism and Radicalization that Leads do Terrorism</i>

## LISTA DE ANEXOS E APÊNDICE

ANEXO I	Detenções por terrorismo no ano de 2015 nos estados da União Europeia
ANEXO II	Condenações e absolvições por terrorismo em 2015 nos estados da União Europeia (dados do <i>Eurojust</i> )
ANEXO III	Modelo das quatro ondas do terrorismo de DAVID RAPAPORT
ANEXO IV	Definições de terrorismo
ANEXO V	Princípios de ROBERT PEEL
ANEXO VI	Eras do policiamento nos Estados Unidos da América
ANEXO VII	Evolução das estratégias corporativas de policiamento nos Estados Unidos da América
ANEXO VIII	Fundamentos ideológicos do policiamento comunitário
ANEXO IX	Dimensões fundamentais do policiamento comunitário
ANEXO X	As 11 Lições de DAVID BAYLEY para a implementação do modelo de policiamento comunitário
ANEXO XI	Países europeus com estratégias de prevenção e combate à radicalização e ao extremismo violento
ANEXO XII	Principais programas especiais de policiamento pertencentes ao modelo integrado de policiamento de proximidade
APÊNDICE I	Entrevistas

# ÍNDICE

Agradecimentos .....	I
Resumo .....	II
Résumé .....	III
Abstract .....	IV
Lista de siglas e abreviaturas .....	V
Lista de anexos e apêndice .....	VII

INTRODUÇÃO .....	1
------------------	---

## CAPÍTULO I – CONCEITOS TEMÁTICOS

1. O Fenómeno do Terrorismo .....	7
1.1. Contexto e Tipologias .....	7
1.2. A Construção de um Conceito .....	8
1.3. Terrorismo de Matriz Islamista .....	10
1.4. Al-Qaeda - Organização em Rede e <i>Jihad</i> Global .....	12
2. O Processo de Radicalização .....	14
2.1. Conceções e Fundamentos .....	14
2.2. O Modelo de Radicalização de SILBER e BHATT .....	15
3. O Policiamento Comunitário .....	18
3.1. Contextualização e Origens .....	18
3.2. Dimensões do Policiamento Comunitário .....	21

## CAPÍTULO II - A ATUALIDADE DOS MODELOS DE POLICIAMENTO DO TERRORISMO

1. Modelos de Contraterrorismo .....	26
2. Policiamento direcionado para a Segurança Interna .....	27
3. Policiamento do Terrorismo .....	29
4. O Policiamento Comunitário e a Prevenção do Terrorismo .....	30
5. Inteligência Comunitária .....	36
6. Adaptação Institucional .....	40

## CAPÍTULO III – A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ABORDAGEM AO POLICIAMENTO DO TERRORISMO

1. Estratégias e Abordagens Internacionais .....	44
1.1. A Visão da União Europeia .....	44
1.2. A Resposta dos EUA .....	47
1.3. A Estratégia do Reino Unido .....	51
2. Portugal, Islamismo e Contraterrorismo .....	54
2.1. Islamismo em Portugal .....	54
2.2. Terrorismo Jihadista em Portugal .....	55
2.3. Contraterrorismo em Portugal.....	57
3. O Caminho da PSP na Prevenção e Detecção de Fenómenos de Radicalização e de Terrorismo .....	58
3.1. O Policiamento de Proximidade como Nova Dinâmica de Policiamento ....	58
CONCLUSÃO.....	64
Referências Bibliográficas .....	67
Anexo I.....	78
Anexo II .....	80
Anexo III .....	82
Anexo IV .....	84
Anexo V .....	88
Anexo VI.....	90
Anexo VII.....	92
Anexo VIII .....	94
Anexo IX.....	98
Anexo X .....	100
Anexo XI.....	102
Anexo XII.....	105
Apêndice I .....	107

## **INTRODUÇÃO**

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 alteraram o paradigma securitário mundial, trazendo para os holofotes da cena internacional o terrorismo jihadista de matriz religiosa islamista. Estes atos puseram em evidência uma nova ameaça global tendo forçado os Estados à adoção de medidas concretas e objetivas, materializadas através de políticas públicas de segurança e defesa (BORGES, 2013). Por força das circunstâncias, os Estados Unidos da América (EUA) foram os promotores desta alteração, que se caracterizou por uma expressiva mutação na forma como o planejamento estratégico da segurança nacional era conduzido. Mais tarde, e após a ocorrência de atos terroristas como os de Madrid e Londres a Europa despertou para esta ameaça introduzindo alterações legislativas que foram difundidas pelos estados-membros. Criação novos organismos, reforço das competências de instituições e incentivos à cooperação internacional em matéria de terrorismo.

Segundo HERMÍNIO MATOS (2016), a globalização e todas as circunstâncias relacionadas tornaram-se um condicionalismo que permitiu ao terrorismo islamista expandir o seu protagonismo, assumindo um estatuto de ameaça securitária global (p. 162). A complexidade e incerteza que caracteriza o fenómeno terrorista impõe, necessariamente, um esforço acrescido aos estados para que estes desenvolvam estratégias de combate eficazes, dentro daquilo que são os imperativos legais que balizam a superioridade moral dos estados de Direito. Neste contexto, uma estratégia apoiada apenas na integração de determinados organismos e assente num paradigma de compartimentação da informação, é claramente uma solução ineficaz de resposta ao problema. Atualmente, urge que as forças e serviços de segurança (FSS) sejam incluídas nas estratégias antiterroristas, não só a jusante do ato terrorista enquanto *first-responders*, como também a montante enquanto atores responsáveis pela prevenção e deteção do fenómeno. No que diz respeito à integração das Polícias locais nas estratégias de segurança nacional e de luta contra o terrorismo, os EUA têm assumido uma posição de referência, quer pela implementação no terreno de modelos de atuação concretos, quer pela investigação e produção científica neste domínio.

Ao nível da doutrina norte-americana é possível distinguir duas correntes de pensamento que vertem os seus estudos sobre o papel da Polícia, no âmbito das estratégias

nacionais de contraterrorismo: por um lado, uma corrente defendendo que o modelo comunitário de intervenção policial esgotou a sua capacidade de resposta em razão das novas ameaças securitárias que ameaçam os estados, particularmente o fenómeno da radicalização e do terrorismo islamista. Para esta corrente a Polícia entra agora numa *homeland policing era*. A contrário, uma corrente teórica defendendo que a *community policing era* é efetivamente a melhor resposta possível que os estados democráticos podem promover no sentido da deteção e prevenção do terrorismo. O modelo de policiamento comunitário não se extingue mas evolui no sentido de dar resposta à ameaça da radicalização e do terrorismo jihadista islamista.

Em razão da vasta temática conceptual em estudo, bem como das limitações formais para a concretização desta dissertação, a nossa investigação desenvolver-se-á no sentido de analisar e compreender a corrente que considera o modelo de policiamento comunitário como um mecanismo de deteção e prevenção do terrorismo de matriz islamista.

O modelo de policiamento comunitário evidência importantes resultados positivos ao nível da prevenção criminal, no modo como a Polícia se relaciona com as populações e na forma como promove um sentimento de tranquilidade e confiança nas instituições policiais. Assim sendo, alguns autores têm realçado as potencialidades do modelo de policiamento comunitário como ferramenta indispensável a uma estratégia de prevenção do terrorismo.

Note-se que os conteúdos que pretendemos explorar nesta investigação não são inéditos e têm sido de alguma forma estudados em ambiente académico, sobretudo nos países anglo-saxónicos. Em razão da pesquisa realizada, consideramos que no universo académico nacional esta temática ainda não foi devidamente investigada, carecendo de estudos mais pormenorizados, sobretudo no âmbito das Ciências Policiais em Portugal.

Quanto ao problema que subjaz à nossa investigação, impõe-se uma questão fundamental que consubstanciará a nossa pergunta de partida: de que modo o modelo de policiamento comunitário poderá estar alinhado com uma estratégia de prevenção e deteção de fenómenos como a radicalização e o terrorismo jihadista? Assim, o objetivo principal deste estudo é estabelecer uma base relacional que ajude a compreender em que condições o modelo de policiamento comunitário se pode manifestar como uma resposta exequível à prevenção da fenómenos de radicalização e do terrorismo jihadista.

Formalmente, esta dissertação assumirá uma estrutura tripartida: o primeiro capítulo pretende conceptualizar o terrorismo, a radicalização e o policiamento comunitário, conceitos que consideramos basilares para o desenvolvimento da nossa investigação; no segundo capítulo destacaremos a atualidade dos modelos de combate ao terrorismo, com especial enfoque nas estratégias policiais, abordando o modelo de policiamento comunitário como estratégia de prevenção do terrorismo e da radicalização; por fim, no terceiro capítulo apresentaremos alguns organismos e programas internacionais que apoiam esta abordagem, bem como uma análise ao papel da Polícia de Segurança Pública (PSP) nesta matéria, procurando aferir dos esforços organizacionais encetados com o objetivo de concretizar esta abordagem de policiamento do terrorismo.

## **OPÇÕES METODOLÓGICAS**

Cada estudo científico reveste-se de particularidades próprias que o caracterizam, sendo que, várias considerações metodológicas podem ser seguidas, em função daquilo que são os objetivos que o investigador pretende atingir com a sua investigação. As opções metodológicas assumidas são fundamentais para a definição do caminho que se pretende seguir na busca de respostas, resultados e conclusões.

Para MANUEL FREIXO (2011, p. 31), a ciência é “um conhecimento racional, sistemático e verificável”. Na mesma senda, JOSÉ VILELAS (2009, p. 28) define ciência como sendo um conjunto de ações conduzidas pelo homem e que se destinam à aquisição de conhecimento “verificável sobre os factos que o rodeiam”.

No que concerne à investigação, destacamos as afirmações de MANUELA SARMENTO (2013, p. 3) para quem a investigação é o “diagnóstico das necessidades de informação e seleção das variáveis relevantes sobre as quais se irão recolher, registar e analisar informações válidas e fiáveis”. Assumindo este estudo um caráter científico, é indispensável clarificar quais “os procedimentos metodológicos que foram seguidos para a validar a presente investigação” (POIARES, 2014, p. 125).

O conceito de metodologia “corresponde ao estudo sistemático dos métodos, concretizados em diferentes técnicas válidas e validadas permanentemente, métodos esses que devem ser planeados e apropriados aos objetivos de análise de cada disciplina, em ordem à revisão permanente e crítica do conhecimento científico” (SANTO, 2010, p. 11). Para SARMENTO (2013, p. 4) a metodologia “significa o estudo do método aplicado à

ciência”. Ou seja, a metodologia tem como objeto de estudo o método científico (VILELAS, 2009, p. 44). Na opinião de PAULA ESPÍRITO SANTO

“[...] o método procura traduzir uma concepção global de planeamento de uma investigação que compreende, em primeiro lugar, um caminho de investigação apropriado e validado face a objetivos, meios, resultados esperados da mesma e contexto de implementação, incluindo a definição e operacionalização de conceitos e a formulação de hipóteses” (SANTO, 2010, p. 11)

Uma investigação científica padece então, de um conjunto de opções e orientações que devem assumir uma “lógica sequencial assente na construção de um caminho e objetivos bem definidos, que deverá ser percorrido à luz dos princípios e orientações consensuais na comunidade científica para que, dessa forma, o conhecimento seja reconhecido como válido” (POIARES, 2014, p. 125). Para FREIXO (2011, p. 76), a aplicação do método científico é a principal forma de distinção entre aquilo que é o conhecimento de natureza científica e as demais formas de conhecimento. Ao conhecimento empírico falta-lhe a componente metódica e sistemática, sendo adquirido através das experiências, vivências, observações e ações do dia a dia (VILELAS, 2009, p. 22). Do recurso ao método científico para a condução de um trabalho de investigação relevam várias vantagens, especificamente “a sistematização dos dados, a credibilidade dos resultados e a aceitabilidade pela comunidade científica” (SANTOS e LIMA, 2016, p. 14).

Face à natureza desta dissertação, o nosso estudo desenvolve-se segundo o paradigma da investigação qualitativa, pretendendo-se atingir um elevado grau de compreensão sobre determinados fenómenos, recolhendo informações sobre os mesmos e ligando ideias entre si, por forma a “construir uma nova realidade que tem sentido para os indivíduos que vivem o fenómeno em estudo” (FORTIN, CÔTÉ e FILION, 2006, p. 31).

Esta tipologia de investigação “tem lugar quando o investigador está preocupado com uma compreensão abrangente e ampla do fenómeno em estudo” (FREIXO, 2011, p. 146).

Em última análise, um estudo qualitativo pretende adquirir a compreensão integral de um determinado fenómeno com vista à elaboração de teorias (FORTIN *et al.*, 2006, p. 37). A investigação qualitativa carece fortemente de uma capacidade de controlo, de avaliação das respostas atingidas e uma forte capacidade para adquirir e enquadrar os conhecimentos teóricos com a interpretação dos dados recolhidos. Uma estratégia



qualitativa de investigação pressupõe como ferramentas de recolha de dados o recurso à entrevista, à observação e à análise documental (SANTOS e LIMA, 2016, p. 30). Para a realização do nosso estudo recorreremos a duas técnicas de recolha de dados: numa primeira fase, a pesquisa documental com vista a uma cuidada revisão da literatura e, num segundo momento, a pesquisa de informação qualitativa através da técnica da entrevista (VILELAS, 2009, p. 124). A revisão da literatura consiste num “reagrupamento de trabalhos publicados relacionados com um tema de investigação” (FORTIN *et al.*, 2011, p. 87). No âmbito do nosso estudo, a recolha bibliográfica realizada pretendeu, realçar a literatura científica existente e consolidar o estado da arte relativo a esta temática. A nossa pesquisa documental permitiu reunir literatura científica de referência nas matérias em estudo, artigos científicos, textos legislativos e documentos/publicações governamentais. Enquadrada com a pesquisa documental a realização de uma revisão inicial da literatura permitirá uma compreensão geral do objeto da nossa investigação. Com o decorrer do estudo, revimos de forma sistemática e aprofundada as referências bibliográficas recolhidas na fase de pesquisa. Todas essas fontes foram sujeitas a uma análise documental por forma a permitir uma análise “crítica dos estudos e a comparação entre estudos” (FORTIN *et al.*, 2011, p. 105).

No âmbito da nossa investigação serão realizadas entrevistas individuais de natureza semiestruturada. Como referem SANTOS e LIMA (2016, p. 84) a entrevista pode ser “um fortíssimo instrumento de recolha de informação”. Nas entrevistas individuais, os dados provêm apenas de um indivíduo, devendo recolher-se os dados demográficos do mesmo, bem como informações relativas ao local, hora e data da condução da entrevista (SARMENTO, 2013, p. 16). A entrevista semiestruturada prevê a existência de um guião de entrevista para orientar o rumo da mesma, mas permite que o entrevistado tenha a liberdade para falar sobre outros assuntos que se afigurem pertinentes (SARMENTO, 2013, p. 17).

Como refere POIARES (2013), o processo de construção do guião das entrevistas é um momento importante, já que as questões devem complementar-se para tocar em todos os pontos pertinentes da investigação, permitindo sempre que os inquiridos tenham a liberdade necessária para expor a sua visão da realidade (p. 95). Com a condução destas entrevistas pretendeu-se recolher informação privilegiada acerca dos conteúdos-chave da nossa investigação, auscultando destacados atores na matéria em estudo, bem como obter dados específicos inacessíveis através das fontes documentais, revelando-se uma mais-

valia na construção da nossa investigação (FREIXO, 2011, p. 194). Deste modo, através da análise documental das entrevistas realizadas, foi-nos possível selecionar uma série de conteúdos fundamentais aos quais recorreremos para confrontar e complementar a análise das referências bibliográficas.

Por fim ressalvamos que o texto desta dissertação se encontra redigido ao abrigo do novo acordo ortográfico da língua portuguesa, em vigor desde 13 de maio de 2009, conforme o Aviso 255/2010 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), e que todas as traduções de obras, artigos científicos e páginas da *internet* são inteiramente da nossa responsabilidade.

## **CAPÍTULO I – CONCEITOS TEMÁTICOS**

### **1. O FENÓMENO DO TERRORISMO**

#### **1.1. CONTEXTO E TIPOLOGIAS**

O estudo do terrorismo apresenta uma enorme complexidade que deriva sobretudo da conflitualidade existente em torno da polissemia expressa na literatura acerca deste conceito<sup>1</sup>. Não sendo um fenómeno recente, o terrorismo é uma ameaça que ganhou uma especial notoriedade nos finais do século XX, em razão da sua “internacionalização e capacidade de destruição”, dos quais os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 são um marco indiscutível na atualidade (BORGES, 2013, p. 76). Os ataques a cidades como Madrid a 11 de março de 2004, Londres a 7 de julho de 2005 e a 22 de março de 2017, Paris a 7 de janeiro de 2015 e a 13 de novembro de 2015, Bruxelas a 22 de março de 2016, Nice a 14 de julho de 2016 ou Berlim a 19 de dezembro de 2016, demonstram que a Europa se tornou num palco privilegiado para a proliferação do terrorismo jihadista e que urge adotar medidas que visem mitigar os efeitos destrutivos deste fenómeno<sup>2</sup>.

Segundo JOÃO SERRA PEREIRA (2016, p. 53), o terrorismo é um fenómeno extremamente antigo, existindo referências a ações que podem ser classificadas como tal desde o primeiro século da nossa era. Esta ideia é corroborada por KAPLAN (2011, p. 72) quando refere que os primeiros registos de terrorismo aludem a atos praticados por um grupo de judeus zelotas denominado *sicarii* que se opunha à ocupação romana de Jerusalém. Porém concentrando-nos, nos últimos dois séculos, são de incontornável referência os estudos de DAVID RAPOPORT, em que o Autor demonstra o profundo enraizamento do terrorismo na cultura moderna. Neste sentido, RAPOPORT (2002, p. 1) distingue o fenómeno do terrorismo moderno em quatro fases ideologicamente distintas e com um período de duração de aproximadamente 40 anos<sup>3</sup>. A primeira relaciona-se com o terrorismo anarquista e atingiu o seu ponto alto entre 1880 e 1920 onde os terroristas pretendiam a alteração dos sistemas de governação e a introdução de alterações económicas e sociais, sendo por isso habitual apontar como principais alvos chefes de

---

<sup>1</sup> Sobre este assunto *vide* SCHMID, 2011, pp. 39-98.

<sup>2</sup> Sobre a elevada ameaça terrorista que impende no espaço europeu vejam-se os ANEXO I e II ilustrativos das detenções e condenações, respetivamente, pela prática de crimes de terrorismo.

<sup>3</sup> Acerca do modelo das quatro fases de DAVID RAPOPORT, atente-se ao ANEXO III.

estado e figuras proeminentes do poder político. A segunda vaga caracteriza-se pela sua natureza anticolonialista e nacionalista, onde os terroristas, com o objetivo de serem reconhecido o seu direito à autodeterminação política e territorial, recorriam a ações terroristas contra *e.g.* órgãos da administração colonial, com a finalidade de exercerem pressão sobre os decisores políticos. As ações praticadas por estes grupos eram de caráter menos *espetacular* optando por ações paramilitarizadas e cirúrgicas. Este tipo de terrorismo teve especial visibilidade entre os anos 20 e 60 do século passado. A terceira vaga foi marcada pelo forte pendor ideológico e de esquerda imbuída no espírito revolucionário marxista, onde se pretendia a destituição dos sistemas capitalistas e do modelo imperialista ocidental, sendo que para isso, os terroristas recorriam a ações como assassinatos políticos, sequestro de aviões e raptos de figuras socialmente relevantes com a finalidade de, também, exigir lucrativos resgates. Este tipo de terrorismo imperou sobretudo durante as décadas 60 e 70. Finalmente o Autor destaca a quarta vaga que se estende até aos dias de hoje, especificamente o terrorismo jihadista de matriz islamista (RAPOPORT, 2002, pp. 2-8) e que configura o objeto central desta dissertação.

## 1.2. A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO

Após os ataques de 11 de setembro nos EUA, assistimos a uma aparente multiplicação de definições que pretendem concretizar o conceito do terrorismo<sup>4</sup>. Segundo CHARLES TOWNSHEND (2011, p. 4) este conceito torna-se de difícil definição muito por força do relativismo interpretativo e da *sensibilidade* que caracteriza as ações terroristas<sup>5</sup>. Todavia, como salienta DUQUE (2016, p. 132) “a clarificação do significado

---

<sup>4</sup> Acerca da multiplicação de diferentes definições sobre o conceito de terrorismo, atente-se sobre algumas das definições produzidas por vários organismos internacionais apresentadas no ANEXO IV.

<sup>5</sup> Na opinião de BOAZ GANOR *in* (ALEX SCHMID, 2011, pp. 43-44) o terrorismo é um conceito de difícil definição. Este Autor identifica os seguintes pontos como concorrentes para a complexidade da delimitação conceptual do fenómeno: O terrorismo é um conceito controverso e tendencialmente as noções políticas, sociais, científicas e populares divergem entre si; A problemática da definição conceptual está intimamente relacionada com criminalização ao não de certas condutas; Existem muitos *terrorismos* com formas e manifestações distintas; O conceito sofreu mudanças de significado nos vários séculos da sua existência; As organizações terroristas são semiclandestinas e o secretismo que as circunda dificulta a análise objetiva; A questão da definição está ligada à questão de saber se os terroristas trabalham ou não contra os próprios interesses (nacionais) e, por conseguinte, tendem a ser aplicados dois pesos e duas medidas; A delimitação entre o terrorismo e outras manifestações de violência política é ténue (*e.g.* assassinato, guerrilha); Alguns autores usam dois vocabulários diferentes (força *vs* violência, terror *vs* terrorismo) para atores estatais e não estatais; Existem diferenças associadas ao quadro conceptual e normativo dos usuários do termo (*e.g.* modelo de justiça criminal, modelo de guerra); Muitas vezes a discussão sobre o terrorismo tem sido ligada a questões relacionadas com a autodeterminação e a resistência armada, pela parte de grupos ou territórios, contra ocupações territoriais e regimes racistas; Por vezes, aqueles que cometem atos de terrorismo não

de terrorismo, para além de ser um ponto de partida para reduzir a incerteza conceptual, concorre ainda para uma melhor compreensão da realidade de segurança contemporânea e para a ação política”.

Na busca por um entendimento acerca do fenómeno do terrorismo, consideramos ser importante realçar as principais características que lhe estão subjacentes. Deste modo, ALEX SCHMID (2011, pp. 76-79), destaca a natureza dualista do conceito, ora como ideologia, ora como tática e o seu discurso em torno da ameaça permanente do uso da violência, PEREIRA (2016, p. 54) realça o carácter de violência, a difusão de um clima de medo e a persecução de objetivos políticos, DUQUE (2016, p. 133) acrescenta o carácter de incerteza e imprevisibilidade associado ao fenómeno, e CABRAL (2007, p. 75) fala-nos ainda da intenção de coação sobre o comportamento decisional dos estados ou das organizações.

Desta forma é possível compreender que o terrorismo abarca uma etimologia complexa e de tal modo ampla que, dificilmente é possível abranger as múltiplas dimensões que se sobrepõem entre si e o tornam complexo. Por este motivo, o conceito de terrorismo tende, por vezes, a surgir com o apoio de uma adjetivação, sendo usuais as referências a *terrorismo anarquista* ou *terrorismo de extrema-esquerda*, *terrorismo de extrema-direita* ou *terrorismo nacionalista*, *terrorismo ecológico*, *terrorismo religioso*, *terrorismo doméstico*, *terrorismo internacional/transnacional* ou, até mesmo, *terrorismo de Estado* e *terrorismo não estatal*.

Na perspetiva de PAUL WILKINSON (2011, p. 4) o terrorismo distingue-se de outras formas de confrontação violenta e armada em razão de certas características próprias: uma ação terrorista resulta sempre de um processo de premeditação e busca da disseminação do medo e do terror, visando não só as vítimas diretas, mas também toda a sociedade que indiretamente é afetada pela ação violenta. Os ataques são conduzidos segundo várias metodologias, desde o ataque a atores políticos até a ataques a locais aleatórios e/ou simbólicos, com grande concentração de pessoas. Através da sua ação, os terroristas pretendem condicionar o poder político e o ambiente social. Na opinião de TOWNSHEND (2011, p. 16), o terrorismo suporta-se numa lógica de persuasão, sendo o seu maior facilitador o alarmismo generalizado. Atualmente, parte dos objetivos das organizações

---

raras vezes, também se envolvem em outras formas mais legítimas de conflito armado ou estão envolvidos em atividade política partidária.

terroristas, especialmente a difusão do medo e do terror, parecem cumpridos com o fervor mediático em torno do fenómeno (THIEL, 2009, pp. 8-9).

### **1.3. TERRORISMO DE MATRIZ ISLAMISTA**

Segundo JOSÉ ANES (2015, p. 456), o terrorismo é uma tática que pretende infligir medo e terror na população, bem como promover a falta de confiança nas estruturas governativas, recorrendo para isso ao uso de ações violentas e especialmente letais, cujo alvo principal, mas não exclusivo, é a população civil não combatente. Para o Autor existem várias tipologias de terrorismo, sendo que ganham preponderância, o terrorismo laico e o terrorismo religioso. Na perspetiva de KAPLAN (2011, p. 71) a religião foi sempre um motivo poderoso e estimulante de ações violentas e pelo qual alguns indivíduos estão dispostos a dar a vida. Dentro do espectro do terrorismo religioso, o nosso estudo foca-se no terrorismo jiadista de matriz islamista. Este terrorismo é complexo e funda-se num vasto conjunto de fundamentos históricos e sociais, de ordem religiosa, geopolítica e socioeconómica<sup>6</sup>. Neste sentido, é nossa intenção debruçar-nos especialmente sobre os aspetos técnicos e algumas especificidades importantes, no sentido de tornar mais claro a interpretação do conceito ao longo do nosso estudo.

O terrorismo religioso, especialmente o de matriz islamista e em apreço nesta dissertação, é uma tática utilizada por um conjunto de indivíduos que olham para si como sendo *agentes ao serviço da justiça divina*. Estes atores, que podem constituir grupos não estatais, células locais ou regionais, ou em último caso indivíduos isolados, vêm-se como o braço armado de *Allah* e, neste sentido, combatem num universo de confrontação entre *fiéis* e *infiéis*, entre o *bem* e o *mal*. Segundo a sua perspetiva encontram-se como que investidos de um *mandato divino*, pelo que, as limitações sociais e legais impostas ao recurso à violência armada não se aplicam sobre eles (ANES, 2015, pp. 456-457).

O terrorismo islamista tende a executar os seus atos, não só no sentido do *derramamento de sangue dos infiéis*, constituindo uma dimensão simbólica, mas também com o objetivo de disseminar o medo, o pânico, e o terror assumindo uma dimensão estratégica. Este último objetivo é normalmente cumprido através da concretização do *ataque suicida*. Para MATOS (2016, p. 171) os *ataques suicidas* são comportam a mais

---

<sup>6</sup> Para aprofundar esta temática, consulte-se MARTINS (2014), *Al-Ándalus – Do Terrorismo Doméstico Islamista na Península Ibérica*.

bem-sucedida metodologia de ação dos terroristas, especialmente devido ao clima de terror e ao caráter de imprevisibilidade, que instala na sociedade.

## **FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS DO TERRORISMO ISLAMISTA**

Filosoficamente o terrorismo islamista apoia-se, filosoficamente, em determinados fundamentos doutrinários específicos do Islão, que permitem múltiplas interpretações. Um desses casos é necessariamente o termo *jihad*. Este conceito é complexo e abre portas a várias interpretações fundadas nos interesses do grupo que as evoca. Segundo THACKRAH (2005, p. 148) a tradução literária de *jihad* significa *esforço* mas também pode ser associada ao conceito de *batalha* ou *guerra santa*. O conceito é tradicionalmente interpretado como a luta interior do bom muçulmano no cumprimento de uma vida em concordância com a *Sharia*, a Lei islâmica.

Na opinião de ANES (2015, p. 481), o conceito de *jihad* encontra-se dividido segundo dois grandes ramos: a *jihad* maior, à dimensão espiritual, ao melhoramento do fiel e do respeito pelos cinco pilares fundamentais do Islão, e a *jihad* menor, centrada no combate externo contra os inimigos de *Allah*. Por sua vez, a *jihad* menor pode ainda ser dividida numa versão defensiva ou ofensiva. A versão defensiva prevê a defesa das terras do Islão dos ataques e investidas dos infiéis, enquanto a *jihad* ofensiva assume uma perspectiva de confrontação e incita ao combate contra os infiéis seja ou não em terras do islâmico.

O conceito de *jihad* não é o único fundamento ideológico por trás do terrorismo islamista. Existem várias correntes interpretativas e extremistas do Islão que apelam à ação armada, com a intenção de restaurar a *antiga glória do Islão*. Por outro lado, também a busca pela construção do califado, como aliás é bem observável com a ação do Grupo Estado Islâmico (GEI), são elementos promotores de manifestações de violência extremista e de ações terroristas.

O extremismo islâmico resulta de um processo complexo de sucessivas interpretações das sagradas escrituras islâmicas, facilitado pela ausência de uma autoridade religiosa comum, como se verifica *e.g.* no catolicismo (HELLMICH, 2010, p. 71). De acordo com ANES (2015, p. 461), as principais correntes fundamentalistas do Islão são o salafismo, o wahabismo e a doutrina do *jahiliyyah*. O salafismo remete para as três primeiras gerações de muçulmanos. Esta corrente promove a adoção



comportamental dessas três gerações como forma de restaurar a antiga grandeza do Islão (COSTA, 2012, p. 151). A corrente salafista prevê, através de meios pacíficos de doutrinação social, a introdução das alterações necessárias para restaurar a glória do Islão. Contudo, a partir dos anos 20 do século passado, especialmente através da Irmandade Muçulmana, desenvolveu-se uma doutrina mais radical da corrente salafista no Egito. Esta corrente personificada por ideólogos, como SYED QUTB<sup>7</sup>, impunha como necessário o recurso a uma *jihad* ofensiva contra os regimes seculares, por forma a impor o Islão como religião e doutrina da nova ordem social e política (THIEL, 2009, p. 12). Outra corrente interpretativa, associada ao fundamentalismo islâmico, é o *wahabismo*. Este movimento caracteriza-se pela perseguição e condenação dos próprios muçulmanos que não seguem a visão e interpretação literal e puritana das sagradas escrituras (ANES, 2015, pp. 461). Por fim, a nova *jahiliyyah* é uma corrente que toma como ponto de partida o tempo de trevas e escuridão que antecipou a pregação do profeta e transpõe essa ideologia para os tempos modernos. Segundo esta corrente, atualmente atravessamos novamente um tempo de trevas e de ignorância, uma nova *jahiliyyah*, em que as Leis dos homens se sobrepõe às Leis de Deus (ANES, 2015, pp. 462).

#### **1.4. AL-QAEDA - ORGANIZAÇÃO EM REDE E JIHAD GLOBAL**

A al-Qaeda surge como o principal grupo terrorista multinacional do século XXI e personifica a nova dimensão transnacional do terrorismo islamista. Segundo HELLMICH (2010, p. 68) esta organização terrorista funda-se no ódio e desprezo pelo ocidente, personificado pelos *cruzados-sionistas invasores* e na aplicação das doutrinas do Islão ao contexto sociopolítico dos estados. A criação da al-Qaeda tem a sua génese nas ações de ABDULLAH AZZAM e OSAMA BIN LADEN no ano de 1988. Nos anos 90 e com a morte AZZAM, BIN LADEN rodeia-se de um forte núcleo, organizado sob a forma de *Conselho*. Após o fortalecimento da organização através de apoios obtidos no Sudão, foi possível dar início à *jihad* ofensiva contra os inimigos longínquos do Islão. A curto prazo, os seus intentos pretendiam a retirada das forças militares norte-americanas do médio oriente islâmico. Nesse momento, os EUA eram a representação real do inimigo longínquo que era preciso combater através da *jihad*<sup>8</sup>. A organização cresceu e após os dramáticos

---

<sup>7</sup> Teórico do fundamentalismo islâmico e ideólogo da Irmandade Muçulmana no Egito.

<sup>8</sup> Segundo DUQUE (2016, p. 143), outros objetivos que eram perseguidos pela organização eram a destituição da família real saudita, o combate aos regimes governativos muçulmanos mas simpatizantes e



ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, esta alterou drasticamente a sua configuração. Hoje em dia, é possível encontrar-se uma organização totalmente descentralizada, organizada segundo uma rede flexível e globalmente disseminada (MATOS, 2016, pp. 173-178).

Em consequência das fortes pressões pós-11 de setembro, a al-Qaeda viu-se forçada a evoluir no sentido de uma estrutura em rede, fortemente descentralizada, difusa e consequentemente mais resiliente (GUEDES, 2007, p. 24). As organizações em rede são estruturas que se sobressaem face aos tradicionais sistemas hierarquizados devido à sua competitividade, adaptabilidade, resistência e, especialmente, à clandestinidade com que conectam os elementos que a integram. Por outro lado, os sistemas hierarquizados operam segundo comandos centralizados, onde as ordens se deslocam de forma vertical, sendo por isso sistemas mais fáceis de identificar e compreender. Neste sentido ARMANDO MARQUES GUEDES (2007, p. 55) relaciona e compara as redes terroristas com as redes sociais designadas por *scale-free networks*. Segundo o Autor, estas *scale-free networks* podem ser vistas como redes que conectam entre si determinados indivíduos e onde alguns destes indivíduos assumem um importante grau de conectividade.

Na atualidade, organizações como a al-Qaeda já quase não existem enquanto estruturas formais, centralizadas e hierarquicamente organizadas. Atualmente assumem uma forma tentacular onde o comando central é apenas responsável pela difusão de orientações genéricas e doutrinárias, tendo as células de natureza semiautónomas a liberdade necessária para impor a *jihad* contra os inimigos do Islão (GUEDES, 2007).

Face ao anteriormente exposto, o terrorismo de matriz islamista tem atingido cada vez mais os estados ocidentais, manifestando-se através da concretização com sucesso de atos terroristas protagonizados quer por células terroristas, quer por indivíduos isolados. Quanto às redes terroristas, estas podem recorrer a células externas de penetração que, MATOS (2016, pp. 189-190) define como grupos provenientes de outros países e que, normalmente, socorrem-se de apoios logísticos e financeiros de membros da comunidade islâmica local. Por outro lado, existem as denominadas células endógenas, constituídas maioritariamente por cidadãos nascidos no país em causa e que, após atravessarem um processo de radicalização, encontram-se predispostos à prática de ações terroristas, configurando estes casos os fenómenos de *homegrown terrorism* e de *lone-wolf terrorism*.

---

coniventes com o poder do ocidente, o apoio à causa palestiniana e a todos os movimentos fundamentalistas islâmicos.

Atualmente, assume especial preocupação junto dos estados europeus fenómenos como o *homegrown terrorism*, protagonizados por imigrantes de segunda e terceira geração, demonstrando desta forma que, dentro da Europa, existem *santuários ideológicos* que configuram terreno fértil para a proliferação da *jihad* global profetizada pela al-Qaeda (CARPENTER, LEVITT e JACOBSON, 2009, p.303).

## **2. O PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO**

### **2.1. CONCEÇÕES E FUNDAMENTOS**

No quadro do estudo conceptual do terrorismo é inevitável abordarmos o conceito de radicalização enquanto processo que constitui um estado precursor para a prática da ações terroristas (MATOS, 2014, p. 132). O processo de radicalização revela-se como sendo o resultado de um conjunto de fatores que emergem de forma decisiva nos indivíduos. Segundo BIZINA e GRAY (2014, p. 73), o processo de radicalização, no caso específico do islamismo, está intimamente relacionado com vários fatores e problemas associados ao desenvolvimento das camadas mais jovens das sociedades ocidentais. Por outro lado, o conceito de radicalização é definido de forma mais clara e precisa que o conceito de terrorismo. Para FARIA (2012, p. 221), “a radicalização incide sobre a mudança de atitude que pode levar alguém a adotar métodos extra-constitucionais e provocar uma mudança política”. Segundo a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE, 2014, p. 21), a radicalização terrorista considera-se “o processo através do qual um individuo acaba por aceitar como possível ou até mesmo legítimo o recurso à violência como metodologia de ação”. O COPPPRA PROJECT (2009, p. 16) define o conceito de radicalização violenta como sendo “o fenómeno através do qual as pessoas adotam opiniões, pontos de vista e ideias que podem conduzir à realização de atos de terrorismo”.

Neste sentido, o conceito de radicalização não é um conceito meramente aplicável aos fenómenos de extremismo islamista ou religioso, podendo manifestar-se em múltiplas dimensões, *e.g.* dimensão religiosa, política ou social. Através da radicalização os indivíduos recusam determinados valores como a diversidade, a tolerância ou a liberdade de ação e passam a aceitar a violência como um meio legítimo para mudar um determinado estado de coisas, pretendendo em ultima análise impor a sua visão sobre as

demais. Desta forma, parece existir um consenso acerca do processo de radicalização de um indivíduo. O processo dificilmente é despoletado apenas por um único fator mas, tende a acontecer quando uma série de fatores e condicionalismos se manifestam de forma simultânea. No âmbito do terrorismo jihadista, JOSÉ DO VALE FARIA (2012, pp. 222-224) identifica os seguintes fatores como sendo os principais no desencadear de processos de radicalização:

- A falta de um debate interno no mundo islâmico relativamente à interpretação das sagradas escrituras;
- A estigmatização e fragmentação das comunidades islâmicas;
- Baixos níveis de integração social, cultural e económica nos países ocidentais;
- Existência de *imãs* radicais a professar a sua doutrina extremista nos países ocidentais;
- A adoção de políticas externas imperialistas contras estados do médio oriente;
- Humilhações sofridas pelo povo muçulmano em vários conflitos armados ao longo da História.

No caso europeu, ainda que cada estado desenvolva diferentes modelos de integração social para as suas comunidades de imigrantes, parece relativamente claro que, no que concerne às comunidades muçulmanas, estas tendem a falhar o processo de integração social e, consequentemente, o processo de aculturação no estado de acolhimento. Em resposta a esta falta de integração, imigrantes de segunda e terceira geração tendem a formar comunidades fechadas onde, por vezes, o fervor religioso acaba por ser um *cimento* para o desenvolvimento de um sentimento de coletividade (BIZINA e GRAY, 2014, p. 74).

## **2.2. O MODELO DE RADICALIZAÇÃO DE SILBER E BHATT**

O fenómeno da radicalização é um fenómeno que se desenrola em várias fases, encontrando-se na literatura internacional vários modelos e abordagens ao processo de radicalização. Num relatório publicado em 2007 pelo *The New York City Police Department*, SILBER e BHATT (2007, p. 19) identificam quatro fases que consideram ser fundamentais para descrever o processo de radicalização de um indivíduo: a pré-

radicalização, a autoidentificação, o doutrinação e a jihadização. Naturalmente este modelo não é rígido, e dependendo do contexto, estas fases podem ser mais ou menos sequenciais.

A fase da pré-radicalização é identificada pelos Autores como sendo o contexto social em que o indivíduo se integra. Nesta fase, são importantes alguns condicionalismos como *e.g.* o nível de integração social, as crenças religiosas, a imersão num ambiente de fervor religioso, o círculo de amigos ou ainda o local de trabalho. É ainda determinante o contacto com indivíduos carismáticos e persuasivos, os quais fornecem discursos esclarecidos assentes em interpretações radicais do Islão e do mundo (BIZINA e GRAY, 2014, p. 74). Nesta fase surge o conceito de *santuários ideológicos*, grandes enclaves comunitários, tendencialmente de baixo estatuto social e muito fechados culturalmente como *e.g.* mesquitas, locais de culto, associações culturais, escolas e universidades onde existem condições favoráveis à proliferação de ideologias radicais (SILBER e BHATT, 2007, p. 22).

Na opinião de CARPENTER, LEVITT e JACOBSON (2009, p. 309), os jovens muçulmanos tendem a responder mais facilmente ao apelo da doutrina jihadista salafista, seja pelo sentimento de exclusão social ou de pobreza, seja pela falta de identidade ou da ausência de um sentimento de pertença, estes indivíduos acabam por constituir alvos fáceis para grupos e recrutadores extremistas. O segundo estágio deste processo compreende a fase da autoidentificação. Neste período, os indivíduos começam o processo de abandono da sua identidade e passam a abraçar o novo contexto ideológico e doutrinário relacionado com o fundamentalismo jihadista islamista. Doutrinas como o jihadismo salafista são vividas de forma intensa e passam a caracterizar as vivências destes indivíduos, atravessando, normalmente, um estado de desequilíbrio social, económico e identitário. Os indivíduos tendem a perder a ligação com os seus estados de origem e, ao mesmo, tempo vão sendo excluídos pela sociedade do estado acolhedor, acabando este fator por ser determinante na busca por uma causa ou por uma identidade (CARPENTER *et al.*, 2009, p. 313). Atualmente, através das tecnologias de informação e comunicação, a radicalização é amplamente potenciada, permitindo aos indivíduos absorver novas identidades, construídas segundo valores ideológicos extremistas, livremente partilhados na *internet* (MATOS, 2014, p. 132).

A fase do doutrinação compreende o período em que o indivíduo termina a sua fase de transformação e passa definitivamente a viver segundo as interpretações

doutrinárias extremistas e fundamentalistas. Neste período, o fundamentalismo islâmico apresenta-se como a única visão possível para enfrentar o desconcerto do mundo e da sociedade. O Islão radical extravasa a dimensão religiosa e passa também a dominar a visão política, social e económica. Neste momento, o indivíduo tende a viver mergulhado no submundo do extremismo islâmico, o que lhe confere um sentimento de pertença e de identidade. A *jihad* armada é considerada como sendo a única possibilidade de alterar o *estado das coisas*. Também nesta fase, recrutadores experientes e líderes religiosos como *e.g.* os *imãs* radicais, assumem um papel importante na difusão da doutrina fundamentalista e na apologia à *jihad* armada. Através de distintas interpretações das sagradas escrituras islâmicas, estes recrutadores e líderes espirituais propagam ideias radicais e de extremismo violento (SILBER e BHATT, 2007, p. 36).

Por último, desenvolve-se a fase da *jiadização*, marcada pela aceitação, por parte dos indivíduos, do seu papel como *guerreiros jiadistas* ou *mujahidin*. Nesta etapa, a dinâmica de grupo altera-se e o que antes era um conjunto de amigos ou conhecidos que partilhavam uma visão comum sobre o mundo e sobre o Islão, evolui para um grupo fechado, restrito e secreto. Neste momento importa ainda referir que um indivíduo pode atravessar este período não estando integrado numa estrutura grupal. É o caso dos designados *lone-wolf terrorists*. Contudo, nesta fase, o compromisso é assumido com a *jihad* armada e com a tomada de uma ação contra os inimigos de mundo islâmico. Em termos de deteção e identificação de sinais que indiciem este já avançado estado de radicalização, é a fase mais complexa e na qual é mais difícil de agir. O compromisso com a *jihad* é um compromisso interno, e que naturalmente o indivíduo, ou o grupo de indivíduos, tentam manter o mais encoberto possível. (SILBER e BHATT, 2007, p. 43).

Por fim outro conceito importante é o de recrutamento. Este é distinto do conceito de radicalização, sendo natural que decorram paralelamente. Segundo MATOS (2016, p. 194), não raras vezes o sucesso do recrutamento passa pela relação entre o recrutado e aquele que recruta. Normalmente o recrutador assume uma imagem carismática e de liderança espiritual. Estes recrutadores têm as capacidades e habilidades necessárias para “sinalizar, recrutar e até socializar os novos membros, integrando-os nos canais de acesso ao grupo ou organização terrorista”. Associado a este ambiente de recrutamento estão identificados alguns locais considerados *de risco*. Esses locais poderão ser escolas ou madrassas islâmicas, associações e organizações islâmicas, estabelecimentos prisionais, bairros sociais com forte presença de comunidades islâmicas, e locais de culto.

Atualmente, através da *internet*, surgem salas de conversação, fóruns e grupos fechados que funcionam como um espaço de encontro e discussão clandestino de difícil monitorização pelas forças de segurança (MATOS, 2016, p. 195).

### **3. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

#### **3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E ORIGENS**

Segundo FIÃES FERNANDES (2014, p. 172), um modelo de policiamento “compreende a forma como uma determinada Polícia presta serviço aos cidadãos e como se organiza internamente para prestar tal serviço”. Partindo desta definição, um modelo de policiamento pode ser visto como um referencial que pretende condensar e sintetizar, num quadro teórico, uma determinada realidade materializada em técnicas, táticas e programas que caracterizam a ação policial de uma determinada organização junto da população.

O policiamento comunitário surge como um modelo de policiamento consolidado, assentando a sua ideologia numa cooperação e integração das comunidades naquilo que é a atividade diária da Polícia. Este modelo toma várias designações e, conforme as correntes de estudo ou os níveis de implementação organizacional, é assumido como programa, modelo, estratégia, filosofia ou paradigma. Importa, porém, como refere POIARES (2014, p. 70), destacar que este modelo surge como uma forma de promoção da criatividade dos polícias e como uma forma de desembaraço de uma estrutura excessivamente *endurecida*.

O policiamento comunitário é atualmente um conceito académico delimitado porém, difícil de definir com precisão. Partilhamos da opinião de OLIVEIRA (2006, p. 115) quando este refere que é difícil encontrar uma definição que abranja de forma satisfatória a totalidade do conceito. Contudo, podemos realçar a existência de características gerais deste modelo que nos permitem balizá-lo dentro daquilo que é o complexo espectro dos modelos de policiamento. Assim, enfatizamos como sendo transversais a todas as definições: abordagens de resolução de problemas à criminalidade e às incivildades, parcerias entre a Polícia e a comunidade para a resolução de problemas, descentralização e flexibilidade na atividade operacional da Polícia, alteração da filosofia organizacional e a capacitação das comunidades para a resolução dos seus próprios problemas de

criminalidade e de incivildades (MILLER, HESS e ORTHMANN, 2011, pp. 4-5; CASEY, 2010, pp. 3-4). O policiamento comunitário pretende, desta forma, renovar a relação entre os polícias e a comunidade, estabelecendo como prioridades organizacionais as necessidades expressas pela população (OLIVEIRA, 2006, p. 121).

No caso dos EUA e da Inglaterra, ambos foram percursores no desenvolvimento deste modelo de policiamento (CASEY, 2010, p. 5). Todavia, alguns anos mais tarde, o modelo generalizou-se a vários países da Europa continental. Em países como França, Espanha ou Portugal, este modelo assumiu a designação de policiamento de proximidade<sup>9</sup>. Ainda que existam diferenças evidentes relacionadas com a implementação prática deste modelo, nomeadamente em razão do contexto sociopolítico de cada estado, a filosofia e os princípios fundamentais que subjazem à construção teórica do modelo, nos diversos estados europeus, têm semelhanças àqueles que caracterizam o modelo desenvolvido pelos Estados anglo-saxónicos (CASEY, 2010, p. 5; FIÃES FERNANDES, 2010, p. 181; OLIVEIRA, 2006, p. 115; POIARES, 2013, p. 61).

Os primórdios do policiamento comunitário estão relacionados com a figura de ROBERT PEEL e com a filosofia que alicerçou a criação da *London Metropolitan Police* em 1829<sup>10</sup> (ELIAS, 2007, p. 469; MILLER *et al.*, 2011, p. 6; FIÃES FERNANDES, 2014, p.

175). A ideia-chave de que *a Polícia é o público e o público é a Polícia* pretendia materializar a criação de uma Polícia “próxima dos cidadãos, retirando-lhe a componente militar e investindo na formação moral e intelectual dos polícias” (ELIAS, 2007, p. 470).

Os países de matriz anglo-saxónica, caracterizados por sistemas de Polícia descentralizados, foram percursores no desenvolvimento da filosofia do policiamento comunitário (ALMEIDA, 2011, p. 25). Como afirma BAYLEY (1992 p. 10), “este modelo de policiamento desenvolveu-se nos EUA e na Grã-Bretanha para ser aplicado junto das comunidades urbanas onde existia um enorme vazio entre as Polícias e as comunidades que eram policiadas”. Porém, o policiamento comunitário não é uma ideologia que se tenha desenvolvido de forma isolada”.

Segundo GEORGE KELLING e MARK MOORE<sup>11</sup>, existem três momentos importantes na História do policiamento norte-americano: a *era política*, a *era*

---

<sup>9</sup> Em França ficou conhecido por *Police de Proximité* e, em Espanha, por *Policia de Proximidad*.

<sup>10</sup> Sobre a visão de ROBERT PEEL, vejam-se os princípios consagrados por este e que fundamentaram filosoficamente a fundação da *London Metropolitan Police* no ANEXO V.

<sup>11</sup> À parte de alguns estudos isolados, destacaram-se durante a década de 1980 as reuniões levadas a cabo por um grupo de trabalho designado por *The Executive Sessions on Policing*, nas quais os dois Autores em causa estiveram envolvidos, promovido através de uma parceria entre o *Program in Criminal Justice Policy*



*profissional/tradicional* e a *era comunitária*<sup>12</sup>. A *era política* caracterizava-se pela forte relação entre o poder político e as estruturas policiais. Muitas vezes, as nomeações e progressões internas, estavam associadas ao favorecimento de determinados poderes políticos instalados. Esta fase primitiva das organizações policiais assentava num paradigma intensivo de policiamento, bem como no policiamento apeado como forma de dissuasão da criminalidade. A falta de mecanismos de controlo interno e a forte relação com o poder político eram fontes potenciadoras de corrupção e desresponsabilização dos polícias. Neste período, o espectro de atuação das organizações policiais era vasto não se limitando apenas ao combate da criminalidade. Esta forma de policiamento prolongou-se nos EUA até meados da década de 1920 e 1930 (KELLING e MOORE, 1988, pp. 2-4).

Posteriormente, desenvolveu-se um período designado por *era reformista* ou *profissional*. Os principais ideólogos desta corrente de policiamento foram AUGUST VOLLMER e O.W. WILSON. Este período ficou marcado pela rutura entre os polícias e a comunidade para por fim à corrupção generalizada que caracterizava as estruturas policiais. Esta fase reativa deu primazia à vertente de *law enforcement* e promoveu a adoção de novas tecnologias como os rádios e os automóveis (FIÃES FERNANDES, 2014, p. 177). Ficou ainda marcada pela adoção de elevados padrões de controlo interno, rutura com o poder político, redução do espectro de atuação das organizações, distanciamento profissional entre os polícias e as populações, elevados níveis de procedimentação e burocratização da atividade policial e omnipresença preventiva dos meios policiais através de patrulhamento automóvel (KELLING e MOORE, 1988, pp. 4-7). O modelo profissional de Polícia assentava no paradigma da resposta rápida às ocorrências num processo através do qual “todos os meios operacionais são mobilizados para dar resposta aos incidentes” (OLIVEIRA, 2006, p. 114). Foi nesta fase que se começou a atender à necessidade de avaliar a *performance* da atividade policial. Neste contexto, parâmetros como o tempo de resposta às ocorrências, volume de patrulhamentos de natureza

---

*and Management* da John F. Kennedy School of Government, Harvard University e o National Institute of Justice. O grupo de trabalho que integrou as várias reuniões contou com a presença dos principais líderes policiais e investigadores académicos na área do policiamento. Das reuniões do grupo *Executive Sessions on Policing* resultaram a publicação de 17 relatórios científicos, sendo que a grande maioria devotavam a sua atenção na temática do *community policing model* e serviram de base para a viragem paradigmática do modelo de atuação policial nos EUA, bem como referências incontornáveis para os demais estudos científicos que posteriormente foram desenvolvidos.

<sup>12</sup> Para melhor compreensão acerca dos três principais momentos da história do policiamento norte-americano, atenda-se à representação esquemática plasmada no ANEXO VI.



preventiva e estatísticas criminais, passaram a servir como reflexo da atividade policial (TROJANOWICZ e CARTER, 1988, p. 2).

Por último, em razão das elevadas taxas de criminalidade, do forte sentimento de insegurança, de um ambiente sociológico caracterizado pela revolta social personificado pelos *civil rights and antiwar movements* e ainda de um espaço urbano marcadamente multicultural, foi necessário às Polícias alterar o seu paradigma de atuação. Foi neste contexto que a filosofia do policiamento comunitário se desenvolveu e instalou como a terceira *era de policiamento*<sup>13</sup>. (KELLING e MOORE, 1988, p. 9). O modelo de policiamento comunitário pretendeu romper com o modelo profissional através do restabelecimento da legitimidade da Polícia perante as comunidades (FIÃES FERNANDES, 2014, p. 175). O policiamento comunitário alicerça-se segundo fundamentos ideológicos específicos e exige maior interação entre a Polícia e a comunidade, bem como o desenvolvimento de novas apetências dentro das organizações policiais por forma a resolver, não só os problemas criminais como também as incivildades e desordens que contribuem para o sentimento de insegurança das populações<sup>14</sup> (MOORE e TROJANOWICZ, 1988, p. 11).

### **3.2. DIMENSÕES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

Este modelo de policiamento de natureza cooperativa e proativa pode ser analisado segundo uma estrutura hierarquizada, partindo do geral para o particular, e integrando as principais características doutrinárias que o caracterizam. Tomando como referência os estudos protagonizados por GARY CORDNER (1996, p. 1), destacamos a dimensão filosófica, a dimensão estratégica, a dimensão tática e, por último, a dimensão organizacional<sup>15</sup>.

A dimensão filosófica incorpora as ideologias e características principais que subjazem a todo o modelo de policiamento. Para CORDNER (1996, p. 2), são merecedoras desse estatuto, a necessidade de um envolvimento proativo da comunidade no processo de coprodução da segurança, o alargamento das funções policiais e ainda uma ação humanizada dos polícias junto das comunidades. Relativamente ao envolvimento das comunidades na atividade das organizações policiais, é necessário que as comunidades

---

<sup>13</sup> Sobre a evolução histórica das estratégias corporativas do policiamento nos EUA consultar ANEXO VII.

<sup>14</sup> Para melhor compreender os fundamentos ideológicos que subjazem à construção do modelo de policiamento comunitário *vide* ANEXO VIII.

<sup>15</sup> No sentido de melhor clarificar o modelo de CORDNER, *vide* o ANEXO IX.

se sintam incluídas no processo de policiamento e desenvolvam um papel interventivo ao nível local na definição de prioridades para o bem-estar comunitário.

Quanto à integração das comunidades no processo de resolução dos problemas securitários locais, importa que a Polícia seja capaz de demonstrar que a sua missão dificilmente poderá ser realizada sem o apoio e envolvimento de toda a comunidade. Ainda que as organizações policiais possam liderar o processo, os demais atores comunitários devem dar o seu contributo para identificar problemas e desenvolver soluções eficazes para a resolução dos problemas da sociedade (CORDNER, 1995, p. 6).

Relativamente ao alargamento das funções policiais a desempenhar não pretendemos afirmar que a Polícia passe a realizar trabalho social, mas deixe de centrar a sua ação exclusivamente na repressão da criminalidade, passando a realizar atividades no âmbito da prevenção criminal. Assim, são importantes ações de sensibilização e de formação comunitária, o combate às incivildades e às desordens locais, o acompanhamento de grupos especialmente vulneráveis ou ainda a participação em atividades de natureza securitárias. O controlo da criminalidade surge como um subproduto destas atividades (KELLING e MOORE, 1988, p. 11). Para CORDNER (1996, p. 3) a Polícia deve também empreender esforços em matérias como a segurança rodoviária, o combate e prevenção de crimes complexos como a violência doméstica e a prevenção do consumo e tráfico de estupefacientes. Do ponto de vista da humanização da interação policial com a população, o policiamento comunitário pretende pôr fim à fria relação profissional do polícia que interage de forma semi-robótica, distante, não demonstrando qualquer tipo de relação de empatia com os problemas do cidadão.

A dimensão estratégica centraliza os conceitos operativos fundamentais à implementação do preceituado na dimensão filosófica. Os três elementos fundamentais da dimensão estratégica são: a reorientação da atividade operacional das organizações policiais, a aposta na prevenção da criminalidade e o enfoque geográfico da atividade policial (CORDNER, 1996, p. 4).

Relativamente à reorientação da atividade operacional, esta medida implica, necessariamente um reajuste nos mecanismos de prestação de serviços policiais. O paradigma do patrulhamento automóvel preventivo deve ser substituído por um reforço do patrulhamento a pé, através da definição de objetivos concretos e no envolvimento dos elementos em atividades de resolução de problemas (CORDNER, 1995, p. 5). O regresso ao patrulhamento a pé não significa um retrocesso, em que o polícia percorria

de forma mecânica determinado patrulhamento, evitando o contacto com o cidadão. Atualmente, pretende-se que o agente policial seja capaz de, estabelecer uma relação de proximidade com a comunidade, criando um fluxo de informações úteis ao diagnóstico dos problemas, incivildades e crimes. A Polícia deve ser envolvida no processo de resolução de problemas, estudando e propondo soluções adequadas e *à medida* dos problemas das pessoas que integram comunidade (TROJANOWICZ e CARTER, 1988, p. 11).

Outro aspeto importante é o enfoque na prevenção criminal, em detrimento do paradigma reativo de combate à criminalidade. Ainda que, em determinados momentos surjam ocorrências policiais que tenham de ser prioritariamente atendidas, o restante tempo deve ser empreendido em ações de resolução de problemas, envolvimento com a comunidade, interação com os cidadãos ou outras atividades da mesma natureza. O polícia deve abandonar a figura excessivamente profissional e impessoal, adotando uma postura comunicativa e expedita, dotado de autonomia para conhecer os problemas da sua área e com a capacidade para propor e desenvolver soluções adequadas (CORDNER, 1995, p. 4). Os polícias devem perceber a aplicação da Lei, não como o fim geral da sua atividade, mas como um mecanismo disponível para melhor servir as comunidades que devem proteger (FIÃES FERNANDES, 2014, p. 178).

Outro elemento fundamental da dimensão estratégica é o enfoque geográfico que deve ser atribuído à atividade de patrulhamento. Os polícias devem ser capazes de estabelecer relações de familiaridade e proximidade com a comunidade, por forma a potenciar relações de confiança e de cooperação com as pessoas. Desta relação de proximidade tende a fluir um conhecimento útil para a definição de abordagens de resolução de problemas (CORDNER, 1995, p. 3).

A dimensão tática pretende materializar as dimensões filosóficas e estratégicas em programas e táticas concretas. Como defende DAVID BAYLEY<sup>16</sup> (1992, p. 12) o policiamento comunitário não deve ficar-se por um discurso retórico. Este modelo tem necessariamente de ser pensado de forma programática, por forma a desenvolver verdadeiras alterações na forma como os polícias interagem com a comunidade. Do ponto de vista das parcerias entre a Polícia e a sociedade civil, é importante que estas funcionem de forma efetiva e duradoura. A Polícia deve promover um sentimento de cooperação e afastar-se de uma imagem de isolamento quanto às responsabilidades securitárias locais.

---

<sup>16</sup> Sobre as 11 lições de DAVID BAYLEY, para a implementação do modelo de policiamento comunitário vide o ANEXO X.

“As famílias, escolas e associações locais são parceiros fundamentais da Polícia na criação de um ambiente seguro na comunidade” (MOORE e TROJANOWICZ, 1988, pp. 8-9). Através de parcerias comunitárias, as organizações policiais têm maior acesso a informação sobre os problemas de segurança locais. Reuniões e ações conjuntas com associações cívicas, ou mesmo associações de moradores, são exemplos de boas práticas que devem ser promovidas pelas instituições policiais.

As abordagens de resolução de problemas surgem como uma das principais características do modelo de policiamento comunitário e, de certa forma, materializam a essência deste modelo de policiamento. Na base destas abordagens está a premissa de que a criminalidade pode ter como causada problemas específicos nas comunidades. Assim, a Polícia deve ser promotora de um clima de prevenção criminal através da identificação, análise e resolução dos problemas da comunidade (MOORE e TROJANOWICZ, 1988, p. 9). Mais uma vez, a literatura reitera que estas abordagens não pretendem substituir aquele que é o tradicional serviço de polícia. Deve ser estabelecido um equilíbrio saudável entre a resposta policial imediata a ocorrências criminais e a prática de abordagens de resolução de problemas (FIÃES FERNANDES, 2014, p. 179).

Por fim, CORDNER (1996, p. 8) prevê uma dimensão organizacional. Esta dimensão não é uma componente formal que integre o modelo de policiamento comunitário, mas uma dimensão material que necessariamente irá interferir no sucesso ou insucesso da implementação do modelo. Esta dimensão define como principais elementos a organização, a gestão e a informação. Ao nível da organização é imprescindível que as instituições assumam uma postura flexível e menos burocrática, promotora de um ambiente de confiança, e que permitam alguma discricionariedade na ação dos polícias, para que estes disponham das condições necessárias para a resolução dos problemas comunitários. Na perspetiva da gestão operacional dos polícias e das suas atividades, o modelo de policiamento comunitário promove uma cultura mais informal no relacionamento entre os elementos. Definir planos de ação e missões específicas para os elementos, deve fazer parte das funções de gestão e comando dos postos de comando intermédios, assim como atuar ao nível da supervisão das ações empreendidas. Quanto às chefias superiores espera-se que estejam unidas em torno do sucesso do modelo, através da defesa dos princípios e valores fundamentais que o caracterizam. Do nível de comando superior, pretende-se que advenham orientações estratégicas que sirvam como orientações e que permitam aos postos de chefia intermédia definir objetivos operacionais

adaptados ao ambiente sociológico de cada comunidade (SPARROW, 1988, p. 5). Por último, a informação realiza-se enquanto elemento da dimensão organizacional, através do conhecimento das condições socioeconómica das pessoas que habitam na área, das zonas sensíveis, da multiculturalidade dos residentes, da criminalidade predominante, das principais incivilidades e dos principais focos de criminalidade (CORDNER, 1996, p. 10).

## **CAPÍTULO II - A ATUALIDADE DOS MODELOS DE POLICIAMENTO DO TERRORISMO**

### **1. MODELOS DE CONTRATERRORISMO**

O atual contexto securitário tem forçado os Estados a empreenderem esforços na busca por soluções eficazes de combate ao terrorismo (GREENE e HERZOG, 2009, p. 144). Do ponto de vista dos Governos, houve a necessidade de legislar sobre linhas estratégicas de contraterrorismo e implementar no terreno programas capazes de mitigar os efeitos do terrorismo.

Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) o conceito de contraterrorismo é definido como o conjunto de medidas preventivas, defensivas e ofensivas tomadas no sentido de reduzir a vulnerabilidade de forças, indivíduos ou propriedades contra ameaças terroristas, ou para responder a atos de terrorismo (NORTH ATLANTIC MILITARY COMMITTEE, 2015, p. 5). Neste sentido, os estados têm empreendido esforços no desenvolvimento de mecanismos de resposta capazes de mitigar o fenómeno. Contudo, MUELLER (2011) alerta para a existência de diversas abordagens e soluções, cada uma com implicações sociais políticas e económicas distintas e que têm vindo a ser empregues de forma pouco fundamentada. Para o Autor, tem existido uma tendência generalizada das nações para exacerbarem o fenómeno do terrorismo, adotando medidas despropositadas e com elevados custos económicos. Deste modo, é importante uma atuação ponderada face à ameaça em causa, procurando adotar medidas adequadas, proporcionais e eficazes no combate ao terrorismo.

Na opinião de GREENE e HERZOG (2009, p. 145), existem três modelos distintos de atuação que podem ser seguidos pelos estados com a finalidade de responder ao terrorismo: o modelo de guerra, o modelo de justiça criminal, e o modelo alargado de justiça criminal. O modelo de guerra pode ser simbolicamente descrito pela campanha desenvolvida pelo Governo norte-americano, sob a égide do mote *war on terrorism*. Este modelo compreende o uso indiscriminado das Forças Armadas (FA) para combater uma ameaça produzida por um ator externo sobre o domínio interno dos países. Noutra perspetiva, o modelo de justiça criminal aborda o terrorismo segundo uma ótica criminal, olhando para o fenómeno apenas como um crime e deixando que o sistema judicial e as Polícias, através dos normais mecanismos implementados, providenciem uma resposta à

ameaça. Perante a ineficácia destes modelos no combate à ameaça terrorista, desenvolveu-se o modelo alargado de justiça criminal. Este modelo é constituído por uma combinação dos elementos mais relevantes das duas abordagens anteriormente descritas e resulta sobretudo em alterações ao nível da legislativo e em modificações organizacionais e operacionais nas estruturas policiais, com a finalidade de comportarem novas metodologias de prevenção, reação e investigação do terrorismo (GREENE e HERZOG, 2009, pp. 146-147).

Recorrendo também a uma visão integradora de várias abordagens, CABRAL (2007, pp. 78-81) salienta um conjunto de respostas que são utilizadas pelos Estados para combater o fenómeno. O Autor identifica a visão do terrorismo como um ato de guerra, a visão do terrorismo como um crime e ainda a visão do terrorismo como uma doença. A visão como um ato de guerra manifesta-se através da retaliação do Estado atacado, recorrendo às FA. A abordagem criminal pretende tratar o fenómeno recorrendo às tradicionais metodologias utilizadas para combater qualquer outro tipo de crime. Numa perspetiva diferente, a visão que compara o terrorismo a uma doença destaca o carácter sociológico e doutrinário que comanda os indivíduos que seguem a via do radicalismo. Segundo esta abordagem, as ações reativas militarizadas podem ser utilizadas mas dificilmente poderão erradicar o fenómeno. É necessário uma resposta preventiva, que ataque diretamente os valores essenciais do radicalismo, nomeadamente através do melhoramento das condições sociais e económicas, e do saudável desenvolvimento psicológico dos jovens.

Segundo SHAFIR, BRYSK e WEHRENFENNIG (2007, p. 180) uma abordagem militarista pode temporariamente conter a ação de grupos terroristas, porém uma solução a longo prazo carecerá sempre de uma estratégia preventiva e de uma resposta política centrada no combate ideológico.

## **2. POLICIAMENTO DIRECIONADO PARA A SEGURANÇA INTERNA**

Em virtude da disseminação global do terrorismo de matriz islamista, o papel das Polícias no quadro da segurança interna dos estados sofreu fortes alterações (BAYLEY e WEISBURD, 2009, p. 81). Antes dos EUA enfrentarem a ameaça do terrorismo, importa enfatizar que, no passado, também outros estados se viram envolvidos no combate a este fenómeno. Recordemos o caso do Reino Unido com o terrorismo político na Irlanda do

Norte (MATASSA e NEWBURN, 2003, p. 468) ou o caso do Estado de Israel em razão do conflito territorial com a Autoridade Palestiniana, onde a Polícia regista cerca de quatro décadas de experiência formal no combate e prevenção de ações terroristas (JONATHAN-ZAMIR, WEISBURD e HASISI, 2014, p. 9). Contudo, excluindo o contexto israelita, aparentemente não existe uma definição clara daquilo que se pretende das forças policiais neste novo quadro de segurança nacional, em que as ameaças globais como o terrorismo se manifestam localmente, impondo a adoção de respostas concretas (MORREALE e LAMBERT, 2009, p. 1).

No âmbito dos ataques de 11 de setembro de 2001, os EUA introduziram várias alterações na sua estrutura de segurança nacional. O conceito de segurança nacional, conforme descrito pelo *U.S. Department of Homeland Security Department* (DHS), está associado ao garante da segurança do território bem como à capacidade de resiliência das populações em razão de uma qualquer catástrofe<sup>17</sup>. Face à ameaça do terrorismo, desenvolveu-se o conceito de *homeland policing*. Este conceito diz respeito à reformulação do papel das organizações policiais em razão do atual contexto securitário internacional, especialmente devido à ameaça terrorista.

Para GUIDETTI (2006, pp. 19-27), as exigências impostas às Polícias para dar resposta à demanda pela segurança nacional, exigem que as FSS se encontrem a experienciar uma nova *era de policiamento*, desta vez direcionada para os desígnios da segurança nacional. Neste sentido, OLIVER (2005, p. 12), defende que esta *homeland security policing era* surge em resposta à ameaça imposta pelo terrorismo jihadista e que vem para substituir outras filosofias de policiamento, especificamente o *community policing*. Também nesta perspetiva, PASTOR (2005, p. 4) considera que o policiamento comunitário excede os recursos disponíveis das organizações policiais, recursos esses essenciais para o combate ao terrorismo e à radicalização.

Por outro lado, MORREALE e LAMBERT (2009, p. 6) constataam que, apesar do novo paradigma de segurança nacional contemplar novas missões e objetivos para as Polícias, estas organizações não dispõem da experiência e do conhecimento necessário para desempenhar funções no âmbito do policiamento do terrorismo. Assim, espera-se que a Polícia seja capaz de fazer um esforço de procura por doutrina específica, permitindo implementar alterações do ponto de vista operacional, maximizando assim o seu papel nos domínios da segurança nacional (KELLING e BRATTON, 2006, p. 2). Na opinião de

---

<sup>17</sup> DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE USA, disponível em <https://www.dhs.gov>.



DOCOBO (2005, p. 35), um primeiro passo passará por verter esta nova dinâmica de policiamento nas definições das missões, objetivos, atribuições e planos formativos que caracterizam as instituições policiais.

### **3. POLICIAMENTO DO TERRORISMO**

O policiamento do terrorismo pode ser realizado através de duas abordagens distintas: por um lado recorrendo aos desígnios de *alta polícia*, focalizados em ações de recolha de inteligência, ações encobertas e resposta tática e, por outro, através de uma ação centrada nos propósitos da *baixa polícia*, cujo seu enfoque passa pelo recurso a técnicas tradicionais de policiamento para garantir a segurança das populações (BAYLEY e WEISBURD, 2009, p. 82). Na opinião deste Autores, as abordagens centradas nas ações de *alta polícia* são mais distantes das comunidades, menos transparentes e tendencialmente mais propícias a violações de direitos fundamentais dos indivíduos.

Na opinião de MORREALE e LAMBERT (2009), a resposta inicial contra o terrorismo, procurada pela maioria das organizações policiais e patrocinada pelos Governos ocidentais, passou pelos desígnios de *alta polícia*, especialmente através do reforço de unidades de informação e da criação de novas unidades paramilitarizadas. Este contexto vai ao encontro dos defensores da corrente que defende que a Polícia vive um novo paradigma de policiamento, especificamente o *homeland security policing* (OLIVER, 2005, p. 10; PASTOR, 2005, p. 4). Segundo esta doutrina a Polícia deve focalizar a sua ação na aplicação estrita da Lei, na recolha e análise de informações, no recurso a unidades de reação tática, no reforço de operações de investigação criminal e, na recolha de informações, avaliações de risco, e análise de ameaças (OLIVER, 2005, pp. 12-15).

Noutro sentido, nos últimos anos, desenvolveu-se uma corrente que considera que a abordagem tradicional aos fenómenos criminais, levada a cabo pela *baixa polícia* e assente no paradigma do policiamento comunitário, é passível de se moldar ao combate ao terrorismo (BAYLEY e WEISBURD, 2009, p. 82; FRIEDMAN e CANNON, 2007, p. 17). Esta visão defende que as metodologias e abordagens policiais são semelhantes tanto para o policiamento orientado para a segurança nacional, como para o policiamento tradicional, acabando por atingir os mesmos objetivos: a prevenção da criminalidade (LAFREE, 2012, p. 1; KELLING e BRATTON, 2006, p. 1). Outro argumento defendido por esta corrente de autores baseia-se em existirem na atualidade, manifestações terroristas

assentes em processos de auto-radicalização e fenómenos de *homegrown terrorism*, contrariando a visão clássica do terrorista com origem no médio oriente, que passou por um processo de radicalização e formação específica em campos de treino. Esta nova perceção é fundamental na alteração do modo como são conduzidas as estratégias de contraterrorismo (KLAUSEN, 2009, p. 7).

Qualquer que seja a ameaça à segurança interna dos Estados, esta inevitavelmente, manifesta-se localmente, podendo ser detetada e reprimida. Por vezes, associados ao planeamento de ações terroristas, os indivíduos acabam por estar envolvidos na prática de crimes de *catálogo* ou *instrumentais*, de apoio à atividade terrorista ou mantêm um estilo de vida suspeito ou marginalizado (MATOS, 2014, p. 133). É precisamente neste ponto que pode sobressair o trabalho do polícia, que habitualmente patrulha uma determinada área e que conhece as pessoas, as empresas e as entidades. Na opinião de KELLING e BRATTON, (2006, pp. 2-4) são estes polícias que estão na melhor posição para reconhecer alterações na área ou receber informações da comunidade local.

Na atualidade as organizações polícias deparam-se com um espetro cada vez mais alargado de competências, ao mesmo tempo que enfrentam maiores constrangimentos orçamentais (LAFREE, 2012, p. 7; MORREALE e LAMBERT, 2009, p. 3). Desta forma, suportar duas abordagens distintas, uma tradicional e outra de combate ao terrorismo acaba por ser uma missão insustentável para a maioria das organizações policiais. Nesta perspetiva, uma abordagem através do policiamento comunitário e orientada para a prevenção do terrorismo, pode ser um caminho viável tanto para responder à criminalidade em geral, como também, para integrar na missão policial uma estratégia de prevenção do terrorismo e da radicalização, sem que seja necessário um especial dispêndio de recursos (DOCOBO, 2005, p. 34).

#### **4. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E A PREVENÇÃO DO TERRORISMO**

Nas últimas décadas, diversos estudos têm possibilitado o desenvolvimento de linhas de ação que divergem dos modelos clássicos de contraterrorismo, assentes em práticas repressivas e em intervenções militares. Do ponto de vista policial, têm sido desenvolvidos modelos que abandonam o paradigma de *hard policing* e adotam soluções de *soft policing* em harmonia com o modelo de policiamento comunitário. O policiamento comunitário, apesar de mais ou menos consolidado, continua a ser um modelo

controverso, mesmo nas tradicionais abordagens de combate ao crime. (KLAUSEN, 2009, p. 4). Para DOCOBO (2005, p. 33) o terrorismo enquanto crime, apresenta várias semelhanças com outros fenómenos de criminalidade tradicional. Para este Autor, as FSS que tradicionalmente já recorram a estratégias de policiamento comunitário para combater a criminalidade, deveram ter facilidade na adoção de práticas direcionadas para o policiamento do terrorismo<sup>18</sup>.

Atualmente é possível vislumbrarmos uma mutação na forma como o terrorismo se manifesta. Cada vez mais, a ameaça provém de atores solitários e células endógenas, formadas por jovens que atravessaram um processo de radicalização e, menos por grandes organizações terroristas internacionais. Face a este cenário, a atuação das forças de segurança locais acaba por assumir um papel ainda mais premente (KELLING e BRATTON, 2006, p. 7). O modelo de policiamento comunitário não é um modelo que na sua génese incorpore soluções de contraterrorismo (PICKERING, MCCULLOCH e NEVILLE, 2008, p. 19). Pese embora este facto, um dos elementos que consubstancia a filosofia do policiamento comunitário é o enfoque que é dado às causas e não aos sintomas dos problemas. Com as devidas adaptações, esta ideia pode ser exportada para um programa ou modelo de policiamento do terrorismo. Neste sentido, o recurso a abordagens integradoras que incluam as Polícias, académicos e a comunidade islâmica pode resultar em respostas eficazes na mitigação do fenómeno (MIRAHMADI e FAROOQ, 2010, p. 15). É ainda possível recolher informações úteis que eventualmente possam conduzir à deteção de possíveis ações terroristas (MILLER *et al.*, 2011, p. 473).

Alguns autores têm realçado a pertinência do policiamento comunitário como ferramenta para o policiamento do terrorismo. Um estudo protagonizado por ORTIZ, HENDRICKS e SUGIE (2007) demonstrou que no contexto policial norte-americano, face aos eventos de 11 de setembro, o caminho seguido pela maioria das agências policiais não foi no sentido de adotar um modelo policial paramilitarizado de segurança nacional. Por outro lado, este estudo detetou várias ações conduzidas através do modelo de

---

<sup>18</sup> Relativamente a esta questão, também em Portugal existem alguns autores que têm apoiado esta abordagem. A título de exemplo, veja-se a posição de MATOS TORRES (2009, p. 103) quando defende que “acima de tudo, a aposta dos países ocidentais tem que passar por medidas elaboradas de *soft-power*” e, ainda, que impera a necessidade de manter “redes de informação e de vigilância” e de cultivar uma política de “intenso combate doutrinário à ideologia” que caracteriza o fundamentalismo islamista e que está na génese do terrorismo jihadista. Neste sentido, também ARES (2015, p. 21) destaca a importância da formação policial nesta matéria e defende a pertinência dos programas especiais de proximidade policial em Portugal, como sendo mecanismos que podem intensificar a capacidade de deteção e prevenção de fenómenos de terrorismo e radicalização.

policiamento comunitário que resultaram no desenvolvimento de relações e parcerias com a sociedade como resposta ao terrorismo.

Nesta perspectiva CLARK e NEWMAN (2007) além de destacarem a importância do papel da Polícia na prevenção do terrorismo, também realçam as dimensões em que esta atua ao nível do terrorismo. Para estes Autores o papel da Polícia comporta três elementos fundamentais: a deteção de atividade terrorista, a definição e proteção de áreas críticas e a capacidade de resposta no caso de ocorrência de um evento terrorista. Os Autores defendem que do ponto de vista da deteção e prevenção de atividades terroristas, o modelo de policiamento comunitário, através da extensão dos seus princípios e valores, encontra-se bem posicionado para permitir a recolha de informações úteis à deteção de atividades terroristas.

Na mesma linha de investigação, JOSE DOCOBO (2005) evidencia que as atividades terroristas por se manifestarem no espaço urbano são uma responsabilidade das FSS, especialmente das Polícias locais. O Autor demonstra ainda que muitos dos objetivos associados às estratégias de prevenção do terrorismo são, geralmente, coincidentes com os objetivos previstos para o combate à criminalidade tradicional, entendendo assim que o modelo de policiamento comunitário, não só é eficaz na diminuição da criminalidade como também no combate ao terrorismo.

De igual forma JOHN MURRAY (2005) realça que, muitas vezes, existem fortes tensões entre aqueles que preconizam o modelo de policiamento comunitário e os que se opõem à evolução, mantendo-se fieis às práticas que caracterizam o modelo tradicional de Polícia. Para este Autor, apesar dos eventos de 11 de setembro aparentemente reclamarem uma ação mais reativa e paramilitar por parte da Polícia, este defende que um modelo de policiamento do terrorismo suportado numa abordagem de policiamento comunitário é a abordagem mais eficaz na recolha de informações e no fornecimento de indícios prévios que podem levar à deteção de atividades terroristas.

As soluções de combate ao terrorismo que têm sido implementadas e, cujo seu foco é a ação repressiva, paramilitar e de *alta polícia* são soluções que, isoladamente, somente atuam no *alívio* de alguns sintomas do problema, não atuando na génese do mesmo. Deste modo, é expectável que o problema regresse cada vez mais, intenso, complexo e imprevisível. Na opinião de PICKERING *et al.* (2008, p. 20) se o objetivo é uma ação a longo prazo de combate à ameaça terrorista, então, uma abordagem orientada

pelo excessivo uso da força é certamente uma solução que irá alimentar e reforçar a doutrina extremista, em vez de a circunscrever ou extinguir.

Para a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) o policiamento comunitário é uma estratégia de referência na prevenção do terrorismo e do extremismo violento. Esta organização aponta os seguintes pontos como fatores positivos associados ao policiamento do terrorismo recorrendo a uma estratégia de policiamento comunitário:

- Respeito pelos direitos humanos e liberdades individuais; Os estados têm a obrigação legal e moral de combater o fenómeno terrorista elaborando respostas moralmente superiores e orientadas segundo valores humanísticos e democráticos. Na opinião de SHAFIR, BRYSK e WEHRENFENNIG (2007, p. 180) os estados devem repudiar ações discriminatórias assentes em perfis religiosos ou raciais, uma vez, que este tipo de medidas tende a reduzir a cooperação comunitária com a Polícia, bem como dificulta a integração das comunidades imigrantes, especialmente as mais vulneráveis, que poderão ter informações sobre ações terroristas e indivíduos ou células radicalizadas. É neste sentido que o modelo de policiamento do terrorismo, fundado na filosofia do policiamento comunitário, surge como uma estratégia que garante as liberdades e os direitos fundamentais dos indivíduos, o respeito pelas comunidades, o combate ao isolamento social e a partilha de informações com as comunidades (LYONS, 2002, p. 537).
- Melhor aceitação da intervenção policial e interação do público com a Polícia; O policiamento comunitário desenvolve a confiança do público na instituição policial e, consequentemente, permite a abertura de um canal de comunicação entre as comunidades e a Polícia. Este fluxo de informação proveniente *e.g.* de comunidades islâmicas pode acabar por ser benéfico para a Polícia, visto que esta passa a aceder a informação relevante relacionada com indivíduos e problemas locais, ou mesmo com situações de terrorismo ou radicalização (LYONS, 2002, pp. 532-533). Evidenciamos aqui o conceito de *Community intelligence* que se refere à

importância das informações comunitárias para a definição das prioridades operacionais das Polícias a um nível local. Ainda nesta linha, também FRIEDMAN e CANNON (2007, p. 17) defendem que através de uma aplicação correta de estratégias de policiamento comunitário é possível à Polícia estabelecer uma importante rede de informações relacionadas com o terrorismo.

- Melhorar a comunicação com o público sobre as questões do terrorismo; É importante que a sociedade compreenda a ameaça que impende sobre ela relativamente ao terrorismo. Só através do diálogo e do conhecimento poderá a população dissipar alguns medos e percepções erradas relativas ao fenómeno. O público em geral deve compreender o seu papel na prevenção e deteção do fenómeno, *sentindo* que a Polícia está preparada para o proteger contra esta ameaça.
  
- Aumento da resiliência comunitária e vigilância do público para com o fenómeno do terrorismo; A comunidade deve estar alerta e sentir a abertura necessária para comunicar com a Polícia situações suspeitas e que possam estar enquadradas com indicadores relacionados com ações terroristas. Num estudo produzido nos EUA, pela *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) em colaboração com a *International Association of Chiefs of Police* (IACP) apurou-se que 77% dos inquiridos afirmaram estar dispostos a relatar situações suspeitas às autoridades policiais. Contudo, 27% demonstraram receio em relatar situações suspeitas à Polícia devido ao medo de não serem levados a sério e 23% devido ao medo e desconfiança das forças de segurança. Ainda neste estudo, 56% dos inquiridos referem que o melhor mecanismo para difundir informação sobre *como relatar atividades suspeitas* são anúncios informativos através dos meios de comunicação e informação sendo ainda que 47% consideram que o melhor mecanismo seria através de apresentações em escolas, locais e trabalho e reuniões comunitárias. (FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY e INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE, 2012)

- Compreensão das comunidades por parte da Polícia; As comunidades são estruturas complexas que interagem entre si segundo um código de valores comuns. A Polícia deve empreender os esforços necessários para compreender as particularidades e especificidades próprias das comunidades onde estão inseridos, com a finalidade de melhor conseguirem interagir com elas.
- Enfoque nos problemas comunitários; O policiamento comunitário, através de uma abordagem de resolução de problemas e de interação com as comunidades, permite que estas se sintam menos excluídas. O facto de estarem sujeitas a uma abordagem mais humanizada por parte da Polícia, permite combater a exclusão e alienação social que, muitas vezes, caracteriza os indivíduos envolvidos em processos de radicalização.
- Prevenção e deteção atempada de sinais relacionados com o terrorismo; Os polícias que têm a capacidade para interagir e ganhar proximidade com as comunidades estão numa melhor posição para detetarem sinais de radicalização ou sintomas que possam indiciar algum tipo de extremismo violento. Estes elementos devem ser alvo de formação e treino específico para prevenirem, detetarem, sinalizarem e reportarem estas ocorrências (OSCE, 2014, pp. 85-87).

Concluindo, podemos defender a pertinência do policiamento comunitário como ferramenta de prevenção do terrorismo e da radicalização. Através das suas características e particularidades, o modelo de policiamento comunitário concorre para ser uma ferramenta indispensável ao serviço da Polícia para prevenir e antecipar este fenómeno, atuando nos sintomas, e evitando os efeitos negativos.



## **5. INTELIGÊNCIA COMUNITÁRIA**

A inteligência é um requisito fundamental para a prestação eficaz de um serviço policial às comunidades (INNES e ROBERTS, 2007., p. 1). Como refere INNES (2006, p. 8), em geral todas as Polícias fazem uso de *produtos de inteligência* para atingir os seus objetivos operacionais e estratégicos, sendo que a única diferença reside na forma como estas definem e utilizam a inteligência disponível. Segundo o JOINT CHIEFS OF STAFF (2013, p. IX) a inteligência compreende

“[...] o conjunto de capacidades e processos utilizados pelas organizações no âmbito da recolha, processamento, exploração, análise e difusão de informações ou produtos de inteligência. Os produtos de inteligência fornecem aos seus utilizadores informações que foram devidamente recolhidas e analisadas segundo as suas necessidades”.

Numa perspetiva mais policial CARTER (2009, p. 9) define o conceito de inteligência como sendo

“[...] o produto acabado resultante de um processo analítico que avalia informação recolhida a partir de várias fontes; integra a informação numa estrutura lógica; e produz uma conclusão, uma estimativa ou uma previsão acerca de um fenómeno criminal recorrendo para isso a uma abordagem científica de resolução de problemas que é a análise. Assim, inteligência é um produto sinérgico com a intenção de fornecer conhecimento com significado e de confiança aos decisores das forças de segurança sobre criminalidade complexa, criminalidade organizada, criminalidade extremista e terrorismo”.

No âmbito do combate ao terrorismo, a recolha e análise de inteligência fornece as melhores possibilidades de deteção e antecipação de ações de natureza terrorista. Neste contexto, a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, assistimos a um reforço das medidas adotadas pelas organizações policiais, no sentido de intensificar os mecanismos de recolha de informação, relacionada com atividades terroristas (PICKERING *et al.*, 2008, p. 66).

Na opinião de FIÃES FERNANDES (2014, p. 79), a atividade policial é geradora de dados e informações, sendo que essas informações são um elemento essencial para o bom desempenho das missões policiais. Este Autor considera ainda que, os polícias sempre desempenharam a sua função, recorrendo às informações e ao conhecimento adquirido ao longo do tempo sobre “os indivíduos, os locais e as atividades suspeitas” (p. 158). Ainda neste contexto, PICKERING *et al.* (2008, p. 67) afirmam que:



“[...] a melhor informação disponível acerca da natureza do terrorismo contemporâneo sugere que a inteligência comunitária é provavelmente o mecanismo mais eficaz e de mais confiança para auxiliar no mapeamento dos atuais contornos da ameaça, do que qualquer outra forma de recolha de inteligência disponível”.

Para INNES (2006, p. 9) no âmbito do contraterrorismo, a inteligência comunitária “é precisamente o mecanismo que pode permitir a recolha de informações que escapam aos mecanismos já estabelecidos”. Contudo, não basta a recolha intensiva de informações. Os dados e informações recolhidos devem ser alvo de um processo de análise e posteriormente difundidos e partilhados com os consumidores corretos. Neste quadro de partilha ativa de inteligência, é necessário que os serviços de informações e as forças policiais superem a natural relutância institucional à partilha de informações, permitindo deste modo que se estabeleça um canal comunicacional horizontal e vertical eficaz no combate ao terrorismo (KELLING e BRATTON, 2006, p. 5).

O recurso a técnicas de recolha de inteligência, como *e.g.* ações encobertas, monitorização das telecomunicações ou a utilização de sistemas de vigilância, acabam por ser metodologias excessivamente intrusivas no domínio privado dos cidadãos, causando um impacto negativo junto dos mesmos. O recurso a estas técnicas pode ser catalisador de uma contestação parte dos indivíduos contra o estado, podendo inclusivamente fundamentar discursos extremistas e potenciar o aumento da atividade terrorista e da radicalização. Por outro lado, o recurso a metodologias de recolha de informações assentes numa abordagem comunitária e onde impere um clima de confiança nas forças de segurança, acaba por minimizar o negativismo derivado do recurso a técnicas intrusivas, protegendo a imagem institucional das Polícias ao mesmo tempo que produz importantes resultados práticos (PICKERING *et al.*, 2008, p. 67).

Recorrendo a uma abordagem comunitária, a recolha de informações coaduna-se com o respeito pelos direitos e liberdades individuais, realçando a superioridade moral dos Estados no combate ao terrorismo. Através de um esforço de pesquisa mais centrado em sinais e sintomas e menos em origens étnicas e religiosas, a Polícia poderá desempenhar um papel que não modifica o seu trabalho quotidiano de vigilância do espaço público.

Atualmente encontramos bem sedimentado o conceito de inteligência comunitária. Segundo de INNES e ROBERTS (2007, p. 3), é a:

“[...] informação adquirida de forma direta ou indireta a partir de uma comunidade, que quando convenientemente analisada pode orientar a atividade operacional da polícia. Esta informação pode provir de varias fontes e pretende, por um lado informar a polícia das necessidades e expectativas da comunidade, e por outro informar sobre potenciais problemas comunitários, gerados no seio desta ou provenientes de fora”.

A inteligência comunitária resulta de um processo de recolha e análise de informações obtidas através de *open-source* sendo que a origem dessa informação reside na população em geral (INNES, 2006, p. 9). Todavia, não basta apenas recolher informação, é preciso trata-la segundo metodologias de análise, gerando assim inteligência útil aos decisores policiais. Do ponto de vista da inteligência policial, a análise, consiste em transformar dados e informações descontextualizados em produtos de inteligência sobre um determinado problema ou fenómeno criminal, antecipando tendências e recomendando medidas preventivas e de combate a esses fenómenos (FIÃES FERNANDES, 2014, p. 131).

A inteligência comunitária suporta-se em vários tipos de abordagens que permitem à Polícia adquirir informação pertinente respeitante ao ambiente comunitário. Através de uma atuação de *soft power policial*, assente na negociação e na persuasão, a Polícia desenvolve uma relação de confiança com as populações (INNES, 2006, p. 12), relação essa que permite a abertura necessária para estabelecer um canal comunicacional e uma rede informal de parceiros. Neste contexto, uma das abordagens tradicionalmente utilizadas para a recolha de informações comunitárias é o desenvolvimento de contactos estratégicos com figuras comunitárias relevantes. Esta metodologia procura o estabelecimento de uma “pequena rede de fortes contactos”, cujos indivíduos representem importantes segmentos comunitários (INNES e ROBERTS, 2007, p. 4). Num registo mais específico, ainda INNES e ROBERTS (2007, pp. 6-7) desenvolveram duas ferramentas que permitem a aquisição de informação por parte dos polícias. A primeira caracteriza-se por, sempre que a Polícia interage com um determinado cidadão este contacto deve ser encarado como um mecanismo de recolha de informação. Esta ferramenta adota a designação de CWAP.<sup>19</sup> As principais vantagens que ressaltam do recurso a esta ferramenta são o facto de não existir a necessidade de recorrer a equipamentos especiais ou a treino específico para a sua implementação (p. 6). A outra ferramenta desenvolvida

---

<sup>19</sup> *Conversation with a purpose.*

pelos Autores designa-se por i-NSI<sup>20</sup>. Recorrendo a equipamentos como *tablets* ou outros meios eletrónicos pretende-se aplicar entrevistas junto das pessoas que compõe uma determinada comunidade, sendo posteriormente os dados recolhidos alvo de tratamento analítico, no sentido de se obter informação relevante sobre os problemas locais, bem como da sua localização geográfica.

Para INNES (2006, p. 10) através do cultivo de uma rede de *contactos privilegiados* a Polícia pode expandir a sua capacidade de vigilância e conhecimento sobre determinada comunidade, de forma menos intrusiva do que recorrendo a técnicas de infiltração ou outro tipo de ações encobertas. Todavia, a maior parte dos polícias não dispõe de formação adequada para compreender com clareza que tipo de informação devem ou não reportar, e a que tipo de sinais devem estar atentos (DOCOBO, 2005, p. 36). Deste modo, importa preparar os polícias para que detenham e desenvolvam as competências necessárias para poder decidir sobre que informações são ou não pertinentes, bem como estarem devidamente formados para as reportar corretamente e pelos meios adequados.

É importante realçar que a recolha de informações é uma ação que deve resultar da correta implementação do policiamento comunitário e que as informações recolhidas surgem como subproduto da aplicação do modelo. Seria errado inverter o sentido destes elementos, passando a encarar a recolha de informações como o objetivo e a implementação do modelo de policiamento comunitário como um simples meio para atingir esse fim. As comunidades, especialmente as mais estereotipadas em relação à sua envolvência com atividades terroristas, serão *sensíveis* à intromissão da Polícia no seu meio social. Só através de um verdadeiro compromisso de cooperação, assente em valores de confiança e respeito, será possível à Polícia criar o ambiente necessário para que esta possa aceder a informações relacionadas com atividades terroristas (PICKERING *et al.*, 2008, p. 67).

Desta reflexão sobre o conceito de inteligência comunitária conclui-se que, não só é um conceito importante no âmbito do policiamento comunitário e da prevenção criminal, como também potencia benefícios relacionados com a recolha de informação ao nível de atividades extremistas de natureza terrorista. Constituindo as abordagens analíticas de informações o principal conjunto de metodologias de trabalho no âmbito do

---

<sup>20</sup> *Intelligence based neighbourhood security interview*. Sobre esta metodologia, veja-se o estudo “*Can we speak in confidence? Community intelligence and neighborhood policing v2.0*” de TRUDY LOWE e MARTIN INNES.

contraterrorismo, é importante que estejam implementados mecanismos consolidados de recolha e análise de informações. Num estado de Direito, o recurso ao policiamento comunitário e à inteligência comunitária pode revelar-se como indispensável para que estes concretizem, de forma eficaz, os desígnios preventivos no âmbito da segurança interna e da prevenção do terrorismo.

## **6. ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL**

### **CULTURA POLICIAL E MUDANÇA ORGANIZACIONAL**

A forma como uma Polícia de natureza preventiva e com uma implementação local e de proximidade com as comunidades percebe a sua intervenção no âmbito do policiamento do terrorismo constitui um elemento importante. Como destacámos, as forças de segurança locais têm maior possibilidade de contactar com indivíduos envolvidos em ações de índole terrorista, bem como de serem os primeiros a responder a uma situação de terrorismo (DOCOBO, 2005, p. 35). Não obstante, existe ainda uma elevada tendência para se perceber o trabalho da Polícia, no âmbito do policiamento do terrorismo, maioritariamente do ponto de vista de *first responders* e não como *first preventers* (KELLING e BRATTON, 2006, p. 1). Neste sentido, é importante compreender como as Polícias tendem a incorporar na sua cultura organizacional novos padrões e modelos de atuação condicionados pelo contexto securitário global.

Segundo um estudo produzido por PICKERING *et al.* (2008, p. 97) e cujos resultados integram a publicação *Counter-Terrorism Policing: Community, Cohesion and Security*, os polícias tendem a perceber de forma confiante a ação policial contra o terrorismo do ponto de vista reativo, mas apresentam baixos níveis de confiança quanto à questão da sua atuação numa vertente iminentemente preventiva. Desta conclusão, os autores postulam como possível causa a falta de formação e de compreensão do fenómeno do terrorismo islamista por parte dos polícias, bem como o desconhecimento de estratégias existentes de prevenção do fenómeno através do policiamento em geral e do policiamento comunitário em particular. Nesta linha de pensamento, MORREALE e LAMBERT (2009, p. 3) insistem que o principal problema reside na falta de definição clara de uma missão e objetivos organizacionais quanto a estas matérias. Segundo os Autores, não estando

definidos esses elementos, não se poderá implementar um plano formativo concreto direcionado para as questões da segurança nacional e do policiamento do terrorismo.

Face às ideias anteriores, julgamos pertinente recorrer à opinião de DOCOBO (2005, p. 34), o qual refere que a formação “prática, objetiva e eficaz deve ser o pilar fundamental” para promover nas organizações policiais o policiamento do terrorismo. Os polícias devem ser formados no sentido de identificarem possíveis indicadores e crimes conexos com a prática de ações terroristas para que possam atuar como *first preventers*. Acreditamos que o caminho deve ser traçado no sentido da redução da incerteza dos elementos policiais quanto ao seu papel na prevenção, deteção e preparação da comunidade para lidar com situações de terrorismo. Esse caminho apenas poderá ser seguido através da existência de formação policial específica. A formação inicial dos novos elementos, bem como a formação contínua dos demais polícias, surge como a via mais sólida para a construção de um quadro mental coletivo de consciencialização para esta nova realidade securitária.

## **FORMAÇÃO POLICIAL**

A *Radicalisation Awareness Network*<sup>21</sup> (RAN) integra os polícias na categoria de *intervenientes de primeira linha*, juntamente com professores e técnicos de ação social, quanto ao contacto direto com *grupos de risco* ou em *risco* de radicalização (2016, p. 14). Como temos vindo a observar, a formação é essencial para que os polícias possam incorporar as novas dinâmicas de atuação associadas ao policiamento do terrorismo e da radicalização. Não obstante a mudança organizacional ser de difícil implementação nas organizações policiais, um caminho trilhado pela formação permite que as novas gerações de polícias possam ser moldadas segundo as mais recentes exigências securitárias.

A formação policial deve ser complementada com formação específica acerca do terrorismo, da radicalização e de metodologias de deteção do fenómeno. Ainda numa fase anterior, especialmente durante a formação inicial, os polícias devem receber formação

---

<sup>21</sup> A RAN foi criada pela Comissão Europeia em 2011 com o propósito de promover o desenvolvimento de conhecimento científico relacionado com os fenómenos da radicalização e do recrutamento terrorista em geral e sobre estratégias de prevenção, deteção e resposta a estes problemas em particular. A RAN permite a criação de grupos de trabalho multidisciplinares com o intuito de intensificar a partilha de experiências, conhecimento e boas-práticas associadas à prevenção da radicalização (RADICALIZATION AWARENESS NETWORK, 2016, p. 8).

sobre o modelo de policiamento comunitário e sobre prevenção criminal, incorporando esta filosofia de policiamento como a filosofia *mainstream* de atuação policial. Segundo a RAN (2016, p. 14), estas alterações organizacionais, centradas na formação policial, são essenciais para que os polícias, enquanto *intervenientes de primeira linha*, possam detetar e responder a situações de radicalização. Na opinião de DOCOBO (2005, p. 36), a formação dos polícias no âmbito do terrorismo, deve passar pela:

- Compreensão acerca da natureza, dinâmicas e operações de grupos terroristas internacionais e consequentemente a importância da ação policial;
- Compreensão do enfoque, movimentações e planos de organizações e células terroristas conhecidas no seio de comunidades locais;
- Sensibilização para a importância da recolha e análise de informações policiais relativas a atividades suspeitas de configurarem ações terroristas;
- Aquisição de competências para realizar avaliações de ameaça.

Para a OSCE (2014, p. 107), do ponto de vista da formação teórica, é fundamental a preparação dos polícias através da aquisição de conhecimentos acerca:

- Da legislação nacional e políticas de prevenção do terrorismo;
- Compreensão do fenómeno do terrorismo, da violência extremista e da radicalização terrorista, incluindo condições que conduzem ao terrorismo e mais ainda, os fatores que poderão por em risco um indivíduo de entrar em contacto com *Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* (VERLT);
- Formação especial em Direitos Humanos no âmbito do contraterrorismo;
- Identificação de comportamentos ou situações suspeitas e avaliação de opções para intervenção;
- Compreensão de como é que um terrorista poderá tirar partido de uma determinada comunidade, nomeadamente ao nível do apoio logístico, financeiro e operativo;

- Identificação de possíveis alvos nos setores de policiamento.

Numa perspetiva de formação contínua, a RAN (2016, p. 14) defende a conceção de ações formativas com os objetivos de: compreender e despertar a atenção para a problemática da radicalização, desenvolver competências para o reconhecimento de certos sinais que possam indiciar comportamentos de risco por parte dos indivíduos vulneráveis ao fenómeno e, permitir aos *intervenientes de primeira linha* ter as ferramentas e competências necessárias, para responder de forma apropriada ao problema, estimulando uma abordagem em rede entre várias agências com a finalidade de proteger grupos de risco da exposição a situações de extremismo violento.

Destaque-se a necessidade de reforço da formação policial relativamente à recolha e difusão de informações. A maior parte dos polícias, não detém competências para perceber que tipo de informação deve ser recolhida e difundida, e que tipo de mecanismos tem ao seu dispor para fazer fluir essa informação (DOCOBO, 2005, p. 36). Nessa senda e numa perspetiva de operacionalização, a OSCE (2014, p. 104) considera ser fundamental o treino e a formação dos polícias, através da definição de *procedimentos operacionais padronizados*. Espera-se que através da definição desses procedimentos operacionais, os polícias compreendam “os canais internos de comunicação de informação, mecanismos de recolha e reportagem da informação relevante, e ainda procedimentos de *briefings* e *debriefings*”.

Consideramos assim que a formação policial deve incidir sobre dois pontos essenciais: por um lado, conhecimentos teóricos acerca do policiamento comunitário, do terrorismo e das formas de policiamento do mesmo; por outro, conhecimentos operacionais relacionados com os procedimentos organizacionais internos, especificamente acerca da recolha e difusão de informações. Só desta forma será possível às organizações policiais promover novos mecanismos de policiamento especificamente desenhados para policiar o terrorismo.

## **CAPÍTULO III – A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ABORDAGEM AO POLICIAMENTO DO TERRORISMO**

### **1. ESTRATÉGIAS E ABORDAGENS INTERNACIONAIS**

O terrorismo e a radicalização de matriz islamista são ameaças securitárias que atualmente preocupam os estados ocidentais e impõem a produção de respostas adequadas à atenuação dos seus efeitos. A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, com o despertar do GEI e mais o crescente número de ações terroristas concretizadas com sucesso contra países europeus, as nações e as organizações supranacionais têm vindo a desenvolver um largo conjunto de ações e medidas para fazer face a esta ameaça.

Atualmente, e após um período marcadamente reativo, assistimos ao alavancar de soluções sustentadas em abordagens preventivas e de *soft-power*, que têm vindo a ser desenvolvidas segundo os ditames do policiamento comunitário. Neste ponto capitular pretendemos realçar os esforços que têm sido empreendidos por alguns estados e algumas organizações supra-estatais através da produção de estratégias e programas direcionados para a deteção e prevenção do extremismo violento.

#### **1.1. A VISÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

A estratégia antiterrorista da União Europeia (EU), publicada em 2005, assume o compromisso estratégico de “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3). Na prossecução deste compromisso a UE define quatro vetores de atuação: prevenir, proteger, perseguir e responder. Para a UE, a prevenção está relacionada com “evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e recrutamento na Europa e no resto do mundo” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3). No plano da adoção de medidas concretas a UE atribuiu a responsabilidade aos estados-membros pela implementação de medidas ajustadas a cada estado-membro mantendo-se a UE num plano de coordenação, apoio e partilha de informações e boas-práticas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, pp. 7-8). Ainda no contexto do vetor da prevenção a UE prevê a existência de uma estratégia europeia de



combate à radicalização e ao recrutamento, sendo que essa estratégia surgiu, sob a forma de comunicação pela Comissão Europeia em 2014.

A prática de ações terroristas, implica a adoção de certos comportamentos e a demonstração de certos sinais. De forma clara, a UE revela que uma das formas de captar este tipo de manifestações é através do policiamento de proximidade. A UE define ainda como prioridade a adoção de diversas medidas como *e.g.* a promoção do diálogo entre as culturas, a integração social e o combate às desigualdades e à discriminação (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 8).

Em 2014, a Comissão Europeia publicou uma comunicação relativa à prevenção da radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento, pretendendo reforçar a resposta da UE nesta matéria. Esta comunicação vem afirmar de forma inequívoca que:

“[...] as técnicas policiais tradicionais não são suficientes para dar resposta à evolução das tendências em matéria de radicalização, pelo que é necessária uma abordagem mais ampla para prevenir e combater a radicalização. Esta abordagem mais ampla de resposta às tendências em matéria de radicalização deve envolver toda a sociedade” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 3).

Através de um trabalho conjunto entre a Comissão Europeia, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o Coordenador da Luta Antiterrorista e com o apoio técnico e especializado fornecido pela RAN foi possível materializar um conjunto de pontos que configuram medidas úteis a ser implementadas pelos estados-membros, com a finalidade de prevenirem fenómenos de radicalização e de recrutamento para ações terroristas.

- O desenvolvimento de estratégias nacionais de prevenção da radicalização.
- A consolidação a nível europeu de conhecimentos especializados e de boas práticas no âmbito da prevenção do fenómeno da radicalização, recorrendo para esse efeito à RAN.
- Alinhar estrategicamente a doutrina e conhecimentos concentrados na RAN com aquilo que são os interesses e as necessidades particulares dos estados-membros.
- Melhorar a formação do ponto de vista da prevenção, deteção e resposta contra a radicalização, de vários setores profissionais como *e.g.* polícias, profissionais de saúde, serviços prisionais e funcionários de reinserção social. Através da RAN

promover cursos de formadores por forma a mais facilmente difundir os conhecimentos necessários.

- Definição de estratégias nacionais de prevenção e combate à radicalização.
- Cooperação com o setor privado nos domínios da *internet* para melhor controlar, e limitar a difusão de conteúdos extremistas violentos.
- Trabalhar com as vítimas do terrorismo com o objetivo de desenvolver uma narrativa contra a radicalização e o extremismo violento.
- Através do setor da educação os estados-membros deverão desenvolver programas e ações para estimular o diálogo intercultural e apresentar uma narrativa positiva contra os discursos extremistas.
- Continuar a promover a investigação científica em matéria de radicalização.
- Estreita colaboração com países parceiros no sentido de combater a radicalização dentro e fora das fronteiras da União (Comissão Europeia, 2014, pp. 4-12).

A RAN é uma rede europeia, financiada pela Comissão Europeia, e tem como objetivo o desenvolvimento de conhecimentos e boas práticas relacionadas com a prevenção da radicalização, do extremismo violento e do terrorismo. Esta rede atua com base no pressuposto da prevenção dos fenómenos de radicalização, pretendendo evitar que os indivíduos cheguem ao cometimento de ações violentas de índole terrorista. A RAN encontra-se organizada em duas estruturas principais: a RAN *Centre of Excellence* (RAN CE) e a RAN *Working Groups* (RAN WG). A RAN CE é composta por especialistas cuja função passa pela prestação de apoio logístico, técnico e administrativo aos grupos de trabalho, fornecimento de apoio especializado aos estados-membros que o solicitem e divulgação do conhecimento especializado produzido dentro da rede. Já RAN WG tem a responsabilidade de agrupar em reuniões temáticas vários especialistas, académicos e grupos profissionais que lidam diariamente com grupos de risco. O objetivo passa por promover o intercâmbio de conhecimentos, experiências e ideias relacionados com a prevenção da radicalização, havendo lugar à publicação e divulgação dos resultados obtidos. A RAN WG está dividida em várias áreas temáticas, existindo um grupo específico, dedicado apenas às forças de segurança europeias<sup>22</sup>. O *Police and Law*

---

<sup>22</sup> Neste contexto, outros RAN *Working Groups* são o *Communication and Narratives Working Group*, *Communication and Narratives Working Group*, *EXIT Working Group*, *Youth, Families and Communities Working Group*, *Local Authorities Working Group*, *Prison and Probation Working Group*, *Remembrance*

*Enforcement Working Group* focaliza a sua ação nas FSS e no papel que estas podem desempenhar no âmbito da prevenção da radicalização, recorrendo a metodologias centradas nas parcerias comunitárias e no estabelecimento de relações de confiança. Dos encontros deste grupo de trabalho têm resultado importantes publicações que tendem a convergir para a importância do policiamento comunitário, na prevenção da radicalização,<sup>23</sup>.

Num registo mais específico o *Community Policing Preventing Radicalization & Terrorism* (CoPPRa) é um projeto financiado pela Comissão Europeia e liderado pela Polícia Federal Belga que teve como ambição a formação dos polícias no âmbito da prevenção e deteção de situações de terrorismo e de radicalização. Este projeto que contou com a participação de um grupo de especialistas na matéria e também com o apoio do Coordenador Europeu da Luta Antiterrorismo, culminou na elaboração de um manual para formadores e num manual em formato *pocket* para auxiliar os polícias na deteção e sinalização de situações suspeitas. Nestes manuais é possível encontrar um conjunto de conhecimentos, devidamente validados, relativos à deteção de sinais e elementos que tendencialmente estão presentes durante o processo de radicalização ou de preparação de uma ação terrorista<sup>24</sup>.

## **1.2 A RESPOSTA DOS EUA**

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 os EUA tiveram a necessidade de reagir contra o terrorismo islamista. Depois um período marcadamente reativo e militarizado, na atualidade, é possível constatar o surgimento de novas abordagens direcionada para uma resposta preventiva, centrada no combate ideológico.

O DHS foi criado em 2002 como principal resposta do Governo Federal aos atentados de 11 de setembro de 2001 e incorpora na sua estrutura várias Agências Federais dos EUA, com a finalidade de promover as ações necessárias para responder a qualquer tipo de catástrofe, garantir a segurança interna em todo o território, e promover

---

*of Victims of Terrorism Working Group, Health and Social Care Working Group, Steering Committees*, sendo que este último é presidido pela Comissão Europeia e é composto por um representante de todos os *Working Groups* referidos e ainda pela RAN CE (COMISSÃO EUROPEIA, disponível em <http://www.ec.europa.eu>).

<sup>23</sup> COMISSÃO EUROPEIA, disponível em <http://www.ec.europa.eu>.

<sup>24</sup> EUROPEAN DIVERSITY IN POLICING, disponível em <http://ed-pol.eu>.

elevados níveis de resiliência entre a população norte-americana<sup>25</sup>. Uma das mais importantes funções do DHS é promover a colaboração entre as FSS de segurança locais, estaduais e federais no desenvolvimento de uma “estratégia nacional de detecção, preparação, prevenção e proteção, como resposta ou como recuperação a um ataque terrorista dentro dos EUA” (MILLER *et al.*, 2011, p. 466).

Sendo a ameaça do terrorismo o princípio histórico fundador do DHS, é natural que o combate a esta ameaça, nas suas diversas manifestações em território americano, seja considerada uma prioridade. Neste sentido, em 2015 o DHS criou o *Office for Community Partnerships*, com o objetivo de centralizar todos os recursos disponíveis para o combate ao extremismo violento. Segundo o DHS, as doutrinas que fomentam a violência extremista estão na génese de diversos mecanismos de manifestação do terrorismo, acabando por constituírem uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Neste sentido, podemos encontrar na página da *internet* do departamento:

*“Here in the United States, acts perpetrated by violent extremists can have far-reaching consequences. Countering violent extremism (CVE) has therefore become a key focus of DHS’s work to secure the homeland. CVE aims to address the root causes of violent extremism by providing resources to communities to build and sustain local prevention efforts and promote the use of counter-narratives to confront violent extremist messaging online. Building relationships based on trust with communities is essential to this effort”*<sup>26</sup>.

Especificamente relacionado com combate à ameaça terrorista, uma das apostas deste organismo norte-americano passa pela promoção da cooperação e do fortalecimento das parcerias com as forças de segurança estaduais e locais. No sítio da *internet* do DHS podemos observar o seguinte:

*“Our law enforcement partners at the federal, state, local, tribal and territorial levels are the backbone of our nation’s domestic defense against terrorist attacks. They are this country’s eyes and ears on the ground, and the first line of detection and prevention. They are a vital partner in ensuring public safety, in every American community”*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE USA, disponível em <https://www.dhs.gov>.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

Por fim, outra das bandeiras do DHS é o conceito de *Hometown Security*. Esta visão pretende ilustrar a importância da segurança comunitária para um ambiente global de segurança nacional dentro dos EUA. Nesta senda, o DHS estabelece parcerias com as FSS de todo o país, recorrendo ao *Office for State and Local Law Enforcement*, através do qual são canalizados recursos e financiamento que se materializam em programas de treino e de formação direcionados especificamente para as Polícias estaduais e locais<sup>28</sup>.

Em agosto de 2011, os EUA avançaram com a primeira publicação da sua estratégia nacional de reforço às parcerias locais como forma de prevenção do extremismo violento nos EUA. Esta estratégia projeta as intenções do Governo Federal e da forma como pretende apoiar e ajudar a reforçar as comunidades americanas e os seus parceiros locais no esforço de prevenir o extremismo violento. Neste contexto a estratégia coloca em evidência o perigo que o extremismo violento, o terrorismo, a radicalização e o recrutamento terrorista constituem para a segurança nacional dos EUA, ameaçando não só os cidadãos, e as infraestruturas, mas também os valores associados à diversidade cultural e religiosa que estão na génese do país. Para fazer face a estas ameaças a estratégia afirma que apesar de todos os mecanismos e capacidades disponíveis para combater a ameaça terrorista, os EUA pretendem liderar o processo de prevenção do terrorismo a partir de uma abordagem comunitária (THE WHITE HOUSE, 2011, pp. 2-3).

Segundo esta estratégia, as famílias, as comunidades locais e as instituições estão na melhor posição para auxiliar o trabalho do Governo Federal e das FSS. Os EUA reconhecem o papel ativo e a importância que as suas comunidades têm tido no desenvolvimento de soluções para os problemas securitários que as afetam. Assim sendo, a estratégia reitera o objetivo do Governo Federal em tirar proveito do atual paradigma de intervenção e resiliência comunitária, do modelo de policiamento comunitário e das parcerias entre os atores locais, com a finalidade de promover uma estratégia de prevenção do terrorismo e da radicalização (THE WHITE HOUSE, 2011, p. 3).

Para concretizar os objetivos a que se propõe, esta estratégia não pretende a criação de novas estruturas ou programas, mas antes, tirar partido das ferramentas já implementadas promovendo a discussão, a comunicação e a formação, através das parcerias entre os Governos locais, as comunidades e os atores públicos e privados que,

---

<sup>28</sup> *Idem.*

estão envolvidos no processo de prevenção da radicalização e do terrorismo. Recorrendo a ações de envolvimento comunitário, desenvolvendo doutrina e programas formativos rigorosos para as FSS, e produzindo uma contranarrativa que confronte e desacredite a propaganda extremista, os EUA esperam, por um lado, reduzir o impacto do fenômeno jihadista dentro das suas fronteiras e, por outro, tornar as suas comunidades mais resilientes às consequências negativas do terrorismo (THE WHITE HOUSE, 2011, pp. 5-7).

A publicação desta estratégia em 2011, foi acompanhada pela publicação de outro documento intitulado *Strategic Implmentation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*. Este documento, foi republicado em outubro de 2016 e pretende esclarecer a forma, como na prática devem ser implementados no terreno os preceitos que concretizam esta estratégia.

Num contexto mais focalizado no policiamento comunitário, surge em 1994, O *Office of Community Oriented Policing Services* (COPS), encontrando-se organicamente sobre a égide do Departamento da Justiça dos EUA e têm como missão desenvolver e promover a aplicação do modelo de policiamento comunitário em todo o país. Este objetivo é conseguido através do fornecimento de conhecimento especializado, divulgado sob a forma de manuais, formações e apoio técnico às FSS, desenvolvimento e avaliação de programas experimentais e prestação de financiamento a projetos desenvolvidos localmente<sup>29</sup>.

Um dos tópicos desenvolvidos pelo COPS é a temática da segurança nacional através do policiamento comunitário, acreditando que a segurança nacional começa com a segurança local. Para este organismo qualquer organização policial deve estar consciente do seu contributo para a segurança nacional do território americano. Neste sentido o COPS desenvolve um conjunto de recursos que disponibiliza junto das Polícias com a finalidade de promover um sentido de responsabilidade para com as questões de segurança nacional dos EUA. Além diversos manuais e recursos informativos disponibilizados também são alocados recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos científicos que colocam em evidência as pontes entre o policiamento comunitário e as questões de segurança nacional<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> COMMUNITY ORIENTED POLICE SERVICES, *from the Department of Justice from the USA*, disponível em <https://cops.usdoj.gov/>.

<sup>30</sup> Sobre esta matéria, vejam-se as seguintes obras: *Using Community Policing to Counter Violent Extremism: 5 Key Principles for Law Enforcement*; *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies*; *Policing Terrorism: An Executive's Guide*; *Protecting Your Community From Terrorism*; *Uniting Communities Post-9/11: Tactics for Cultivating Community Policing*

Ainda no sentido da prevenção do terrorismo através da filosofia de policiamento comunitário, outro organismo que se tem debruçado sobre esta temática é a IACP. Esta organização tem alocado recursos no desenvolvimento de conhecimentos especializados centrados na deteção e prevenção de fenómenos de radicalização que podem conduzir ao cometimento de atos de terrorismo. Através da sua página na *internet*, esta organização fundada em 1893, disponibiliza recursos multimédia, manuais e publicações científicas relacionadas com o papel do policiamento comunitário como ferramenta de prevenção, deteção e sinalização de fenómenos de radicalização<sup>31</sup>.

### 1.3 A ESTRATÉGIA DO REINO UNIDO

Em 2011 o Reino Unido publicou a terceira versão da *UK Strategy for Countering Terrorism* (CONTEST). Integrado na CONTEST o programa *Prevent* viu a sua última versão ser aprovada pelo parlamento britânico em 2011, sendo a sua implementação coordenada pelo *Office for Security and Counter-Terrorism*, integrado na estrutura orgânica do *Home Office*. Este programa visa a prevenção do extremismo violento, da radicalização e do terrorismo. Para o seu programa é fundamental o apoio e a comunhão de esforços entre o Governo, as autoridades locais e as comunidades (HM Government, 2011, p. 6).

No que concerne aos objetivos o Programa *Prevent* identifica os seguintes: responder aos desafios ideológicos da doutrina propagandeada pelos terroristas e radicais islâmicos, evitar que os indivíduos sejam *conduzidos* pelas doutrinas extremistas para o mundo do terrorismo, e promover a cooperação com os setores e instituições que apresentam maiores níveis de risco de experienciarem processos de radicalização (HM GOVERNMENT, 2011, p. 7). Sendo este um programa que pretende desenvolver a sua ação através de uma abordagem multidisciplinar e promovendo uma rede de parceiros

---

*Partnerships with Arab, Middle Eastern, Muslim, and South Asian Communities; Building Interdisciplinary Partnerships to Prevent Violent Extremism* (COMMUNITY ORIENTED POLICE SERVICES, from the Department of Justice from the USA, disponível em <https://cops.usdoj.gov/>).

<sup>31</sup> Neste sentido, atenda-se às publicações: *Facebook and Violent Extremism Awareness Brief; IACP Brief - Countering Violent Extremism; Improving the Public's Awareness and Reporting of Suspicious Activity; Building Communities of Trust: A Guidance for Community Leaders; A Resource Guide to Improve Your Community's Awareness and Reporting of Suspicious Activity* (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE, disponível em <http://www.iacp.org>).



institucionais, as FSS assumem um papel importante no sucesso do programa. Ao longo dos últimos anos o trabalho das Polícias, tem sido classificado como *central, vital e galvanizador*, especialmente no que concerne ao estabelecimento de parcerias com outras organizações, com implementação local mas fundamentais para o êxito do programa. Do ponto de vista das organizações policiais, foram criados os *prevent engagement officers* com a responsabilidade de unirem o “policiamento do terrorismo, o policiamento de bairro e as comunidades”. Do trabalho realizado pela Polícia, neste contexto o *Prevent* é claro:

“[...] *we have seen no evidence that Prevent work has damaged police and Muslim community relations. We believe the evidence points in the opposite direction. The police and local communities are now talking to each other about the threat of terrorism – and ways to reduce it – in ways that would have been hard to imagine a few years ago*” (HM GOVERNMENT, 2011, p. 99).

O ponto capitular relativo às forças policiais termina com a seguinte constatação:

“[...] *but we are clear that policing has a key role in the delivery of aspects of all three of the objectives set out in this new strategy. We place particular priority on projects to disrupt terrorist and radicalising material on the internet and radicalisers working in this country; the further development of Channel-type projects; and stronger relationships with key sectors, including education, and with faith groups and organizations*” (HM GOVERNMENT, 2011, p. 100).

No passado, algumas críticas surgiram contra o programa *Prevent* em geral e, contra a ação da Polícia em particular. O programa anterior previa a existência de *counter-terrorism intelligence officers* que, alegadamente, deveriam trabalhar em comunhão de esforços com os *prevent engagement officers* e com as equipas de policiamento de bairro, com a finalidade de permitirem uma gestão adequada dos recursos disponíveis, direcionando as ações para os locais e para as comunidades de maior risco. Contudo, devido ao modo como estas ações apareciam descritas, levantaram críticas e suspeitas de que a Polícia estaria a utilizar este programa de forma abusiva para conduzir ações encobertas e de vigilância sobre as populações. Com a reforma de 2011, estes *counter-terrorism intelligence officers* foram extintos e o Governo pretendeu deixar claro que o programa *Prevent* não é um subterfúgio para a realização de operações de espionagem



sobre as comunidades, mas sim um programa que integra múltiplos atores em busca de prevenir e detetar fenómenos de radicalização e de terrorismo.

Integrado na estratégia *Prevent*, o *Channel Programme* foi concebido para interceder junto de indivíduos em risco de integrarem processos de radicalização ou ações terroristas. Este programa funciona segundo uma abordagem em rede, integrando múltiplas agências, pretendendo identificar e trabalhar indivíduos vulneráveis, que evidenciem sintomas de risco de poderem vir a integrar comportamentos associado ao radicalismo religioso e ao extremismo violento. No *Channel* as estruturas policiais assumem um importante papel, através da recolha de informações e dados relevantes fornecidos por vários parceiros. Uma vez recolhidos, os dados são analisados com a intenção de se compreender o grau de vulnerabilidade dos indivíduos em causa (HM GOVERNMENT, 2015, p. 5).

Neste programa, a autoridade administrativa local coadjuvada pela autoridade de Polícia territorialmente competente têm a responsabilidade de formar um painel com representantes locais de vários organismos públicos. Do ponto de vista da deteção e sinalização, a Polícia assume um papel de coordenação, interagindo e trocando informações com os vários membros que compõem o painel. Assim, quando um indivíduo é sinalizado como *channel case*, o painel deve elaborar um *support plan* para intervir junto desse indivíduo (HM GOVERNMENT, 2015, p. 5-7).

A coordenação técnica da implementação do *Channel* ao nível local cabe à Polícia. O *Channel* prevê a existência do “*channel police practioner*”. Esta figura pode ser desempenhada por um polícia exclusivamente afeto ao programa especificamente um *police channel co-ordinator* ou um dos elementos policiais afetos ao programa *Prevent*, especificamente um *prevent engagement officers* (HM Government, 2015, p. 9).

Tanto o programa *Prevent* como o *Channel*, denotam uma abordagem de *soft power*, multidisciplinar e em rede do Governo do Reino Unido, com a intenção de combater na génese os fenómenos associados ao terrorismo islamista. Como tivemos a oportunidade de demonstrar, qualquer um dos programas atribui missões importantes às FSS, especialmente ao nível da execução e da coordenação dos projetos.

## **2. PORTUGAL, ISLAMISMO E CONTRATERRORISMO**

### **2.1. ISLAMISMO EM PORTUGAL**

A comunidade islâmica em Portugal começou a desenhar-se a partir de 1950 tendo sido oficializada em 1968 com a criação da comunidade islâmica de Lisboa<sup>32</sup>. Segundo MATOS (2016, p. 59), esta comunidade tem na sua génese nos movimentos migratórios associados ao processo de descolonização do território ultramarino português, sendo que a maioria dos muçulmanos eram provenientes de Moçambique (com origem indiana) e da Guiné-Bissau.

Do ponto de vista da integração, segundo MUNIR, imã da mesquita central de Lisboa, entrevistado por SILVA (2011, p. 340) o movimento migratório moçambicano foi capaz de se integrar na cultura portuguesa devido às semelhanças encontradas no envolvimento com a população portuguesa da antiga colónia e com a população da metrópole. Já o movimento oriundo da Guiné era maioritariamente composto por ex-militares nativos que lutaram pelo Estado português e cuja sua permanência naquele território poderia ser alvo de perseguições. Durante os anos oitenta e com especial relevância no início dos anos noventa, surgiu uma nova vaga de imigrantes, maioritariamente do Paquistão e do Bangladesh (MARTINS, 2014, p. 62), mas também “de Marrocos, Senegal, Guiné-Conacri, Nigéria, Mauritânia e Mali” (MATOS, 2014, p. 60). Atualmente, a comunidade islâmica em Portugal, concentra-se maioritariamente na área metropolitana de Lisboa, do Porto e na região algarvia contando com uma população aproximada de cinquenta mil indivíduos, sendo que existe uma grande percentagem de jovens já nascidos em território nacional e que compõem uma importante segunda e terceira geração<sup>33</sup>.

A capital portuguesa concentra a maior comunidade muçulmana em território nacional, não existindo, atualmente, guetos religiosos nacionais ao islamismo. Na opinião de MUNIR, o principal foco de problemas pode vir a ser a zona do Martim Moniz, face ao crescimento desmedido de uma população de paquistaneses, indianos e indivíduos originários do Bangladesh. A população que se tem concentrado nessa área é economicamente mais frágil e apresenta dificuldades de integração social, *e.g.* ao nível

---

<sup>32</sup> *Cfr.* Diário do Governo, nº 83, III Série, de 6 de Abril de 1968.

<sup>33</sup> COMUNIDADE ISLÂMICA DE LISBOA, disponível em <http://www.comunidadeislamica.pt>.

da língua. Noutro contexto, é também em Lisboa que se encontra localizada a mesquita central, apresentando-se como local oficial de culto na cidade. Não obstante, MUNIR refere a existência de outros locais de culto por toda a cidade que são importantes polos agregadores da comunidade islâmica (SILVA, 2011, p. 343-344).

Na opinião de MATOS (2016, p. 60), a comunidade islâmica portuguesa encontra-se, em geral, bem integrada na sociedade portuguesa e, não têm até ao momento, apresentado especiais indícios de risco no que concerne ao fenómeno da radicalização e do terrorismo. Todavia, existem autores que consideram Portugal como um local de trânsito ou abrigo para indivíduos envolvidos em atos de terrorismo, bem como um ponto de apoio financeiro e logístico para o exercício da atividade operacional de vários grupos e células organizadas (MATOS, 2016, p. 61; MARTINS, 2014, p. 63).

## **2.2. TERRORISMO JIADISTA EM PORTUGAL**

Segundo o principal índice de paz (*Global Peace Index*) Portugal é o quinto país mais pacífico do mundo, num total de 162 países em análise<sup>34</sup>. Do ponto de vista do impacto da ameaça terrorista no Estado português, o *Global Terrorism Index* coloca Portugal na 126.<sup>a</sup> posição num total de 162 Estados, sendo um dos países onde o terrorismo apresenta menor impacto<sup>35</sup>. O *World Internal Security and Police Index* que analisa a capacidade do aparelho securitário dos estados para fazer face aos principais desafios que atualmente se colocam à segurança interna, posiciona Portugal na 21.<sup>a</sup> posição face a um total de 127 estados em análise<sup>36</sup>. Neste sentido podemos afirmar que Portugal é, globalmente, um *país seguro*. Contudo, ainda que até ao momento, Portugal tenha conseguido contrariar a tendência europeia de ver o seu território atacado por uma ação terrorista de índole islamista, este facto não significa que a ameaça não exista ou que nada deva ser feito para que este *status quo* se perpetue.

Segundo NOIVO (2010, pp. 1-3), existe em Portugal uma perceção de ausência de ameaça terrorista que se justifica, através do *low profile* português na cena política internacional, da ausência de uma atitude proactiva face à segurança e defesa nacional e uma boa integração da comunidade islâmica na sociedade portuguesa. Não obstante,

---

<sup>34</sup> PEACE MEASURING AT THE GLOBAL AND NATIONAL LEVEL, *from the Institute for Economics and Peace*, disponível em <http://static.visionofhumanity.org>.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> INTERNATIONAL POLICE SCIENCE ASSOCIATION, disponível em <http://wispindex.org>.

MARTINS (2014, p. 64) defende que o facto de Portugal integrar a OTAN, de apoiar militarmente os EUA com a manutenção em território nacional de uma base militar, ter integrado missões internacionais de índole militarista em teatros de guerra como a Bósnia, o Kosovo, o Afeganistão e o Iraque, e ainda por ser atualmente um dos principais destinos turísticos da Europa, são razões suficientes para desconstruir a ideia da *imunidade* de Portugal face ao terrorismo islamista. Outro ponto que também deve ser tido em consideração relaciona-se com o *endurecimento* do contexto securitário dos países tidos como *potências europeias* e que pode levar a que células organizadas procurem cenários menos experientes no combate ao terrorismo, a fim de se fixarem e levarem a cabo os seus intentos (NOIVO, 2010, p. 2).

A edição de 2015 do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) refere que o terrorismo de matriz islamista constitui o mais importante fator de risco associado à ameaça terrorista e que os acontecimentos em França em novembro de 2015, resultaram num aumento dos níveis de alerta e num maior enfoque “na avaliação dos elementos potenciadores de ações dessa natureza e escala” (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2016, pp. 76-77). Já o RASI 2016 acrescenta que em função do enfraquecimento do GEI é possível que venhamos a assistir a um incremento das retaliações contra Estados europeus (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2017, p. 73).

Segundo a edição de 2015 deste relatório, constitui para Portugal um motivo de preocupação o caso dos extremistas europeus em geral e dos portugueses em particular, que se têm deslocado para a Síria a fim de integrarem a *jihad* do GEI, na prossecução do califado. Por forma a minimizar esta ameaça, os serviços de informações portuguesas têm encetado esforços com o objetivo de acompanhar e monitorizar os indivíduos nacionais que têm integrado o GEI, a al-Qaeda ou outros grupos afiliados. Segundo ainda o mesmo relatório o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), em sede de partilha de informações na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), identificou em Portugal alguns casos de radicalização e “conexões entre cidadãos e/ou estruturas e organizações jihadista de natureza internacional” (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2016, pp. 77-85). Já o RASI 2016 destaca a existência de um caso identificado em território nacional de apoio a estruturas terroristas a operar no exterior (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2017, p. 73).

### **2.3. CONTRATERRORISMO EM PORTUGAL**

Em Portugal, em cumprimento da decisão quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho da Europa foi aprovada a Lei de combate ao terrorismo<sup>37</sup>. Esta Lei constitui a base legal que prevê a punição dos atos e organizações terroristas. Ao longo dos últimos anos esta legislação tem sido alvo de pontuais alterações, que visam acompanhar as tendências legislativas da UE e da própria ameaça terrorista.

A UCAT foi criada em 2003 e é definida como “o órgão de coordenação e partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo entre os serviços que a integram”<sup>38</sup>. Esta unidade incorpora na sua estrutura representantes das seguintes entidades: Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG SSI), Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SG SIRP), Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), dois Deputados designados pela Assembleia da República (AR), Comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia Marítima (PM), Diretores Nacionais da PSP, da Polícia Judiciária (PJ) e do Serviço de Estrangeiros e Fronteira (SEF) e Diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS). Esta unidade tem como missão coordenar os “planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo”<sup>39</sup>.

Mais recentemente, foi publicada a ENCT<sup>40</sup> com a finalidade de mobilizar todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta na luta contra o terrorismo, transcrevendo para o ordenamento jurídico nacional parte dos desígnios estabelecidos na estratégia antiterrorista da UE.

Esta estratégia suporta o seu compromisso em cinco objetivos estratégicos: detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Importante referir, que a ENCT vem pela primeira vez no ordenamento jurídico português, atribuir destaque às ações de prevenção e deteção, interrompendo o ciclo de exclusividade do enfoque reativo e

---

<sup>37</sup> *Cfr.* Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto.

<sup>38</sup> *Cfr.* n.º 1, art.º 23 da Lei 53/2008 de 29 de agosto.

<sup>39</sup> *Cfr.* n.º 3, art.º 23 da Lei 53/2008 de 29 de agosto.

<sup>40</sup> *Cfr.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro.

demonstrando a importância de uma abordagem onde coexistam medidas preventivas e medidas repressivas. A ENCT define a atividade de detetar como sendo a capacidade de:

“Identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz, tanto na perspetiva do seu desmantelamento isolado, quanto da deteção de outros focos de ação terrorista. A recolha, tratamento e análise de dados e informações e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permite antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação”<sup>41</sup>.

Já o vetor prevenir surge definido como sendo a capacidade para:

“Conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas. O domínio dos factos que potenciam a sua expansão permite a adoção de medidas que obstem ao seu surgimento e desenvolvimento”<sup>42</sup>.

Ainda no ponto relativo ao vetor prevenir, a ENCT refere a adoção de um plano de ação de prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo<sup>43</sup>. Este plano deve ser capaz de monitorizar os fatores de risco associados ao fenómeno da radicalização e do recrutamento terrorista, incluindo *estratégias de saída* para indivíduos que abraçaram o extremismo violento e prever estratégias de inclusão social, que estimulem a resiliência das comunidades e contradigam as ideologias extremistas e radicais.

### **3. O CAMINHO DA PSP NA PREVENÇÃO E DETEÇÃO DE FENÓMENOS DE RADICALIZAÇÃO E DE TERRORISMO**

#### **3.1. O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE COMO NOVA DINÂMICA DE POLICIAMENTO**

Após a revolução de 25 de abril de 1974, a consolidação da democracia em Portugal foi um processo conturbado, levando vários anos para que se instalasse um verdadeiro espírito democrático nas instituições policiais (DUQUE e CORREIA, 2011, pp.

---

<sup>41</sup> Cfr. alínea a), n.º 3, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro.

<sup>42</sup> Cfr. alínea b), n.º 3, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro.

<sup>43</sup> Sobre os estados europeus que contam com planos nacionais de prevenção e combate à radicalização vide ANEXO XI.

30-31). Fruto desse contexto, Portugal manteve uma estrutura policial militarizada, focalizada na aplicação estrita da Lei até aproximadamente aos anos 90. Foi durante esta década que o sistema governativo português encontrou as condições necessárias para promover junto das Polícias uma abordagem direcionada para a prevenção criminal e para a proximidade policial (CARVALHO, 2015, p. 50). Neste contexto, em 1992 surge um protocolo entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério da Educação (ME) com o objetivo de instituir medidas de segurança que favorecessem o bom funcionamento do espaço escolar e, em 1996, é implementado formalmente o Programa Escola Segura (PES)<sup>44</sup> (OCHOA, 2016, p. 36).

As grandes opções do plano para 1997<sup>45</sup> fixam como opção política o lançamento de programas de policiamento de proximidade orientados para a especificidade dos problemas urbanos e suburbanos. Neste contexto, nos anos vindouros, diversos programas foram sendo institucionalizados, como *e.g.*: o *Programa INOVAR*, o *Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança*, o *Programa Comércio Seguro*, o *Programa Verão Seguro*, o *Programa Escolhas* ou ainda o *Programa Segurança dos postos abastecedores de combustível*.

Em 2006, em concordância com o Programa de Governo do XVII Governo Constitucional, a PSP implementou a Diretiva Estratégica nº 10/2006 de 15 de Maio, instituindo o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP). Esta diretiva permitiu a afetação permanente de recursos policiais aos programas de proximidade com o objetivo de reforçar a intervenção policial junto de públicos considerados de risco, no que diz respeito ao contacto com a criminalidade<sup>46</sup>. (ELIAS, 2007, p. 480).

Na sua Lei orgânica a PSP é definida como “uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” com a missão de “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da Lei”<sup>47</sup>. Também, conforme a Lei de Segurança Interna (LSI) a PSP vem referenciada como uma das FSS que exerce funções de segurança interna. Assim, e atendendo aos cinco pilares fundamentais identificados pela ENCT, podemos afirmar que, à parte da competência

---

<sup>44</sup> Cfr. Despacho do MAI n.º 50/96, de 30 de setembro.

<sup>45</sup> Cfr. Lei n.º 52-B/96, de 27 de dezembro.

<sup>46</sup> Relativamente aos principais programas especiais de policiamento, integrados no MIPP, vide ANEXO XII.

<sup>47</sup> Cfr. n.º 1 e 2, art.º 1 da Lei 53/2007, de 31 de agosto.



reservada de investigação de crimes de terrorismo pela PJ<sup>48</sup>, nos termos previstos na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), a PSP, em razão da sua natureza integral detêm a capacidade legal e operacional necessária para atuar em todos os vetores da ENCT. Segundo MATOS (2017)<sup>49</sup> a proximidade da PSP com as populações resulta “[...] numa inestimável fonte de recolha de informação (indícios técnicos) sobre possíveis, ou já em curso, atividades relacionadas com o fenómeno terrorista [...]”.

Face ao exposto, importa refletir sobre o trabalho da PSP. Este tem como finalidade a prevenção e deteção de fenómenos de radicalização e terrorismo, tirando partido da favorável situação securitária nacional. Relativamente a esta matéria, GUINOTE (2017) afirma que o papel da PSP é “imprescindível”<sup>50</sup> e que em razão da implantação em todo o espaço urbano nacional, a PSP tem a possibilidade de aceder a diversas informação através de todas as suas valências implementadas no terreno. Na mesma linha de pensamento, também MATOS (2017)<sup>51</sup> concorda que a PSP, através das suas estruturas de proximidade, tem a capacidade para estabelecer pontos de contacto privilegiados com a comunidade muçulmana moderada, tirando partido dos *contactos informais* com estes membros.

Na opinião de LUÍS ELIAS (2017),<sup>52</sup> a PSP encontra-se em condições para prestar um “contributo relevante para a identificação precoce de ameaças terroristas, quer em bairros problemáticos, quer em zonas onde estejam presentes indivíduos que realizem uma atividade religiosa de matriz mais extremista” Na opinião deste Oficial de Polícia, a PSP deve atuar na busca por indícios técnicos que, após um processo de confirmação, possam concretizar suspeitas credíveis acerca de atividades de radicalização, recrutamento ou mesmo de terrorismo.

Atualmente, fruto dos recentes incidentes na Europa, FERREIRA DE OLIVEIRA (2017) diz que a PSP tem desenvolvido ações de:

“[...] policiamento de visibilidade preventiva e difundido informações aos polícias no terreno porém estamos em crer que algo mais poderá ser feito, especialmente tirando partido da proximidade com as comunidades e através do trabalho em conjunto com os parceiros locais com quem a Polícia vem cimentando relações. O policiamento comunitário implica que a Polícia trabalhe com a comunidade o

<sup>48</sup> Cfr. alínea l), art.º 7, da Lei 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>49</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 130-134.

<sup>50</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 115-121.

<sup>51</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 130-134.

<sup>52</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 109-114.



fenômeno da insegurança”. Neste contexto de cooperação a Polícia adquire informações e conhecimento que pode levar à deteção de fenómenos de radicalização”<sup>53</sup>.

Ainda que estes Oficiais superiores da PSP partilhem a ideia da importância que o policiamento comunitário pode protagonizar no âmbito da prevenção e deteção de ações terroristas, LUÍS ELIAS (2017) considera que nos últimos anos a PSP tem apostado “num conjunto de valências mais reativas, por forma a demonstrar à opinião pública e ao poder político que está preparada para reagir a situações de criminalidade violenta ou de terrorismo”<sup>54</sup>. A aposta da PSP passou pelo reforço da Unidade Especial de Polícia (UEP), a criação das Equipas de Prevenção e Resposta Imediata (EPRI), pelo reforço das Equipas de Intervenção Rápida (EIR) e pelo fortalecimento da estrutura de investigação criminal. Este esforço levou à perda de recursos humanos das esquadras de competência genéricas e das equipas de proximidade.

Contudo, recentemente, segundo GUINOTE (2017), a PSP tirando partido da estrutura do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) a partir de 2014, incluiu um módulo formativo dedicado aos fenómenos extremista, com especial enfoque no terrorismo islamista. Para este Oficial da PSP o objetivo passa pela capacitação dos agentes de proximidade para detetarem sinais e identificarem processos de radicalização ou de recrutamento associado ao terrorismo. Este módulo é ministrado no Curso de Formação de Formadores de Policiamento de Proximidade (CFFPP), de forma a replicar os conhecimentos adquiridos pelos diversos agentes da proximidade, nos vários comandos policiais do país. Por outro lado, numa perspetiva menos operacional, desde 2012 que o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)<sup>55</sup> ministra anualmente o Curso Intensivo de Contraterrorismo (CIC) dedicado ao estudo do terrorismo, das suas características e do seu enquadramento legal, nacional e internacional.

Outra medida importante na prevenção do terrorismo resultou da publicação do Regulamento (UE) n.º 98/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013<sup>56</sup>, sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos. Os

---

<sup>53</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 126-128.

<sup>54</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 109-114.

<sup>55</sup> O ISCPSI é uma instituição de ensino superior público universitário policial, e tem por missão ministrar formação inicial e ao longo da vida aos Oficiais de Polícia da PSP (INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURA, disponível em <http://www.iscpsi.pt>).

<sup>56</sup> Este regulamento foi transposto para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei 56/2016, de 29 de agosto.

percursores de explosivos são substâncias ou misturas de substâncias que circulem livremente no mercado mas podem ser utilizados no fabrico ilícito de explosivos artesanais. Em Portugal o Decreto-Lei 56/2006 vem conferir à PSP um papel fundamental no controlo da aquisição, introdução, posse e utilização de produtos químicos percursores no fabrico de substâncias explosivas, reservando-lhe a competência para a emissão de licenças aos particulares que pretendam adquirir este tipo de produtos<sup>57</sup>. No caso dos agentes económicos passa a ser obrigatório o registo das transações dos produtos comercializados, devendo esse registo ser composto pela designação comercial do produto e do respetivo precursor, a quantidade, a concentração, a data da transação e o número de licença do adquirente<sup>58</sup>. Ao operador económico, caso entenda como suspeito qualquer pedido de aquisição deste tipo de substâncias<sup>59</sup>, reserva-se-lhe o direito de recusa em efetuar a transação, devendo participar a ocorrência à PSP<sup>60</sup>. Na nossa opinião as restrições introduzidas por este regulamento europeu assumem um carácter preventivo, demonstrando a crescente preocupação política em fortalecer o espaço europeu contra o terrorismo.

Concluindo, constatamos que desde a sua implementação em Portugal, o policiamento de proximidade tem vindo a expandir a sua área de ação, existindo alguns sinais que apontam para as crescentes possibilidades deste modelo de policiamento no âmbito da prevenção do terrorismo e da radicalização. Na opinião de FERREIRA DE OLIVEIRA (2017)<sup>61</sup> o MIPP terá necessariamente de evoluir. Para este Oficial superior da PSP, o MIPP foi implementado num contexto onde não se falava intensamente no fenómeno terrorista de matriz islamista radical ou em gigantescas vagas migratórias provenientes do norte de África. Neste sentido MATOS (2017)<sup>62</sup> defende que deve ser desenhada e ministrada formação a todo o efetivo, relativamente ao fenómeno terrorista,

---

<sup>57</sup> *Cfr.* n.º 1, art.º 4, do Decreto-Lei 56/2016, de 29 de agosto.

<sup>58</sup> *Cfr.* n.º 2, art.º 4, do Decreto-Lei 56/2016, de 29 de agosto.

<sup>59</sup> “Várias transações relativas a percursores de explosivos poderão ser consideradas suspeitas e, portanto, passíveis de participação. É o caso, de quando o potencial cliente (profissional ou particular) tenha dúvidas a respeito da utilização prevista, desconheça a utilização prevista ou não possa apresentar uma explicação plausível para ela, quando pretenda adquirir quantidades, concentrações ou combinações pouco habituais de certas substâncias, ou quando se recuse a apresentar prova de identidade ou de residência ou insista em usar meios pouco habituais de pagamento, como grandes quantias em numerário” (Regulamento (UE) n.º 98/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013).

<sup>60</sup> *Cfr.* n.º 1, art.º 10, do Decreto-Lei 56/2016, de 29 de agosto.

<sup>61</sup> *Vide* APÊNDICE I, pp. 126-128.

<sup>62</sup> *Vide* APÊNDICE I, pp. 130-134.

especificamente ao nível da natureza da ameaça, de indicadores prévios de atividade terrorista, *modus operandi* e idiossincrasias culturais/religiosas/linguísticas.

## CONCLUSÃO

O terrorismo assume atualmente uma dimensão global constituindo uma ameaça à segurança nacional de todos os estados. Neste contexto, é indiscutível a sua influência na definição e implementação de medidas securitárias com impacto nacional e global.

No decurso da nossa investigação, pretendemos compreender a dimensão global do terrorismo islamista e o perigo associado aos fenómenos de radicalização mas também, realçar as metodologias de combate ao terrorismo, percebendo os mecanismos disponíveis e que concorrem para mitigar o fenómeno. Definindo como objetivo primordial do nosso estudo, o estabelecimento de uma relação entre a prevenção do terrorismo islamista e uma abordagem de *soft-power policial*, materializada segundo os desígnios do modelo de policiamento comunitário, iniciámos a nossa investigação através da reflexão de conceitos importantes associados à temática. Progredindo de forma estruturada e metódica fomos capazes de perceber que existem evidências que apontam no sentido da eficácia desta estratégia de policiamento do terrorismo.

O modelo de policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, preconiza uma maior interação e proximidade com as populações, estimulando a criação de um ambiente onde a responsabilidade pela segurança é copartilhada entre a Polícia, as instituições, os parceiros locais e a comunidade em geral. O atual contexto securitário sobrecarrega cada vez mais as FSS com novas missões, ao mesmo tempo que o contexto económico impõem pesados constrangimentos aos orçamentos institucionais, forçando as organizações a introduzir ajustes na sua atividade operacional. Neste contexto, não se afigura viável para a maioria das instituições policiais adotarem novas metodologias e dispendiosas estratégias de policiamento, para fazer frente a uma ameaça tão difusa como o terrorismo islamista.

Por outro lado, em resposta às fortes pressões militares a que foram sujeitas, as organizações terroristas souberam evoluir, desligando-se de estruturas rígidas e fortemente hierarquizados, evoluindo para complexas estruturas em rede, descentralizadas, difusas e desconectadas. Segundo a visão de ABU MUSAB AL-SURI<sup>63</sup> para a al-Qaeda, uma organização desta natureza deveria radicar na perspetiva de polo ideológico, empenhada especificamente na difusão de guiões doutrinários e orientações

---

<sup>63</sup> Importante ideólogo da al-Qaeda.

genéricas, que permitiriam orientar as células radicais distribuídas por todo o mundo na concretização da *jiḥad* global.

A concretização de um ato terrorista não é um evento isolado e requer premeditação, planeamento e, muitas vezes, carece de necessidades logísticas. Assim, através de um policiamento cuidado junto de populações de risco e em cooperação com as comunidades islâmicas moderadas é possível desenvolver um ambiente resiliente à proliferação do terrorismo, especificamente, inviabilizando discursos extremistas e dificultando a infiltração de células terroristas no seio das comunidades. A nossa investigação conclui que, através de uma estratégia cuidadosamente pensada, o modelo de policiamento comunitário pode ser uma ferramenta fundamental para a prevenção e deteção precoce de fenómenos como a radicalização e o terrorismo. Logrando das estruturas polícias existentes e introduzindo as devidas adaptações, o policiamento comunitário pode ser um mecanismo viável para o policiamento do terrorismo evitando-se, assim, dispendiosas adaptações organizacionais. Este modelo de policiamento é menos intrusivo na vida dos cidadãos, torna-se menos agressivo para os direitos, liberdades e garantias dos indivíduos e permite às Polícias gozarem de uma melhor imagem institucional perante a população.

O policiamento comunitário permite a aquisição de volumosas quantidades de informação, que diariamente, são aplicadas no controlo da criminalidade local. Assim, encetando um esforço de pesquisa específico e direccionado para a problemática do terrorismo, da radicalização e do recrutamento é possível a aquisição de informações que poderão dar lugar à deteção e sinalização de casos concretos de radicalização ou de terrorismo.

Concluímos também que, no panorama internacional, esta abordagem tem assumido especial relevância em razão da quantidade de doutrina disponível sobre a temática, mas também devido à quantidade de programas de intervenção alicerçados no policiamento comunitário. Como pudemos observar, coexistindo com as tradicionais respostas reativas os EUA, o Reino Unido e a UE têm desenvolvido e implementado metodologias assentes no recurso ao policiamento comunitário, para promover um policiamento eficaz do terrorismo. Este facto leva-nos a deduzir que uma estratégia eficaz de combate ao terrorismo e à radicalização carece necessariamente de integrar de forma harmoniosa as múltiplas abordagens preventivas e reativas com a finalidade de cumprir os objetivos a que se propõem: erradicar o terrorismo.

Nesta nova abordagem de combate ao terrorismo concluímos que a formação policial assume uma importância premente. No caso português, é fundamental promover a formação dos polícias tendo por base o modelo de policiamento comunitário, como sendo a matriz essencial de atuação policial. Conforme tivemos oportunidade de concluir com a nossa investigação, é essencial que os polícias em geral sejam formados para uma melhor compreenderem o terrorismo e que, especialmente os polícias afetos a funções de proximidade e de patrulhamento, sejam treinados para a deteção de sinais que possam sintomatizar fenómenos de terrorismo ou de radicalização.

A atualidade deste tema é indiscutível para as ciências policiais e foi nossa intenção com este estudo, lançar as bases para futuras investigações que possam incidir mais especificamente sobre particularidades desta abordagem de combate ao terrorismo, alargando assim o entendimento global sobre esta matéria. Encerramos a nossa investigação destacando as palavras de FIÃES FERNANDES<sup>64</sup> (2017), quando este afirma que “as sociedades são dinâmicas e evoluem, os fenómenos alteram-se e aquilo que são os problemas e as ameaças à vida em sociedade hoje em dia, são diferentes do passado e serão diferentes do futuro”. Neste sentido, exige-se também que a Polícia evolua, sendo capaz de se adaptar às novas dinâmicas sociais e de fazer frente às novas ameaças securitárias que impendem sobre as sociedades. Atualmente, o terrorismo é uma ameaça que preocupa as sociedades, pelo que se espera que a Polícia consiga atuar de forma a fornecer uma resposta eficaz a esta ameaça.

---

<sup>64</sup> Vide APÊNDICE I, pp. 122-125.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS**

ANES, J. M. (2015). Terrorismo. In J. B. Gouveia, e S. Santos, *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 456-459). Coimbra: Almedina.

ARES, P. (2015). *Prevenção da radicalização e do extremismo violento*. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito. Lisboa: Centro de Investigação sobre Direito e Segurança.

BAYLEY, D. (1992). The state of the art in community policing: An international Perspective. In J. Vernon and S. McKillop (Eds.) *The Police and the Community IN THE 1990s: Proceedings of a Conference, 23-25 Oct. 1990*. 6-15. Canberra: Australian Institute of Criminology .

BAYLEY, D. H., e WEISBURD, D. (2009). Cops and spooks: The role of the police in couterterrorism. In D. Weisburd, T. E. Feucht, I. Hakimi, L. F. Mock, e S. Perry (Eds.), *To protect and to serve: Policing in an age of terrorism* (pp. 81-100). NY, USA: Springer International Publishing.

BIZINA, M., e GRAY, D. H. (2014). Radicalization of Youth as a Growing Concern for Counter-Terrorism Policy. *Global Security Studies*, 5(1), 72-79.

BORGES, J. V. (2013). *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos.

CABRAL, J. S. (2007). *Uma Incursão Pela Polícia*. Coimbra: Almedina.

CARTER, D. L. (2009). *Law enforcement intelligence: A guide for state, local, and tribal law enforcement agencies*. U. S. Department of Justice: Office of Community Oriented Policing Services.

CASEY, J. (2010). Implementing Community Policing in Different Countries and Cultures. *Pakistan Journal of Criminology*, 2(4), 55-70.

CLARKE, R. V., e NEWMAN, G. R. (2007). Police and the Prevention of Terrorism. *Policing*, 1(1), 9-20.

COMISSÃO EUROPEIA. (2013). Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento: Reforçar a resposta da UE. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas, Bélgica.

COMISSÃO EUROPEIA. (2014). Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento: Reforçar a resposta da UE. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas, Bélgica.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas, Bélgica.

COPPPRA PROJECT. (2009). Manual for trainers. *Community policing preventing radicalization & terrorism*. Bruxelas, Bélgica: Comissão Europeia.

CORDNER, G. W. (1995). Community policing: Elements and effects. *Police Forum - Academy of Criminal Justice Sciences Police Section*, 5(3).

CORDNER, G. (1996). Community policing: Principles and elements. *National Institute of Justice, Washington, DC*.

CORREIA, E. P., e DUQUE, R. (2011). O Poder Político e a Emergência das Políticas Públicas de Segurança. *Politeia - Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, 39-49.

COSTA, S. L. (2012). Manifestações do islamismo na Europa: As correntes políticas e missionárias. In M. C. Pinto, *O islão na Europa face ao islão global: Dinâmicas e desafios* (pp. 129-166). Loures: Diário de Bordo.

DEPARTMENT OF DEFENSE. (2017). *Dictionary of military and associated terms*. USA.

DUQUE, R., Correia, E. P. (2011). "Why can't we cross the line?". *Revista Paralelo*, 6. 30-31.



DUQUE, R. (2016). Terrorismo: Um olhar sobre a evolução e as particularidades desta forma de violência. In R. Duque, D. Noivo, e T. A. Silva, *Segurança contemporânea* (pp. 131-150). Lisboa: Pactor.

ELIAS, L. (2007). Policiamento de proximidade - Princípios e fundamentos para a implementação de estratégias de prevenção criminal. In G. Marques da Silva, e M. G. Valente, *Estudos de homenagem ao juiz conselheiro António da Costa Neves Ribeiro* (pp. 465-536). Coimbra: Almedina.

FARIA, J. V. (2012). O processo de radicalização no ocidente. In M. C. Pinto, *O islão na Europa face ao islão global: Dinâmicas e desafios* (pp. 219-248). Loures: Diário de Bordo.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY e INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE. (2012). *Improving the public's awareness and reporting of suspicious activity: Key research findings from literature review, household surveys, focus groups and interviews*. USA.

FIÃES FERNANDES, L. (2014). *Intelligence e segurança interna*. Lisboa: ISCP SI.

FORTIN, M. F., COLE, J., e FILION, F. (2006). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures, Lisboa: Lusodidacta.

FREIXO, M. J. (2011). *Metodologia científica - Fundamentos métodos e técnicas* (3º ed.). Lisboa: Instituto Piaget.

FRIEDMANN, R., e CANNON, W. (2007). Homeland security and community policing: Competing or complementing public safety. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 4(4).

GREENE, J. R., e HERZOG, S. (2009). The implications of terrorism on the formal and social organization of policing in the US and Israel: Some concerns and opportunities. In D. Weisburd, T. E. Feucht, I. Hakimi, L. F. Mock, e S. Perry, *To protect and to serve - Policing in an age of terrorism* (pp. 143-175). Springer International Publishing.

GUEDES, A. M. (2007). *Ligações perigosas - Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Almedina.

- HELLMICH, C. (2010). The physiology of Al-Qaeda: From ideology to participation. In M. Ranstorp, *Understanding Violent Radicalisation*. Oxon, UK: Routledge.
- HM GOVERNMENT. (2011). *Prevent Strategy*. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty.
- HM GOVERNMENT. (2015). *Channel duty guidance - Protecting vulnerable people from being drawn into terrorism*.
- INNES, M., e ROBERTS, C. (2007). Community Intelligence in the Policing of Community Safety. *Community Safety: Innovation and Evaluation*, 183.
- JOINT CHIEFS OF STAFF. (2013). *Joint intelligence*. Joint Publication 2-0.
- JONATHAN-ZAMIR, T., WEISBURD, D., e HASISI, B. (2014). *Policing Terrorism, Crime Control, and Police-Community Relations*. Springer International Publishing.
- JONATHAN-ZAMIR, T., e AVIV, G. (2014). How has the Israel National Police perceived its role in counterterrorism and the potential outcomes? A qualitative analysis of annual police reports. *Police Practice and Research*, 15(2), 143-157.
- KAPLAN, J. (2011). David Rapoport and the study of religiously motivated terrorism. In J. Rosenfeld (Ed.), *Terrorism, identity and legitimacy - The four waves theory and political violence* (pp. 66-84). Oxon, UK: Routledge.
- KELLING, G. L., e BRATTON, W. J. (2006). Policing terrorism. *Civic Bulletin*, 43(9), 1-6.
- KELLING, G. L., e MOORE, M. H. (1989). *The evolving strategy of policing*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- KLAUSEN, J. (2009). British counter-terrorism after 7/7: Adapting community policing to the fight against domestic terrorism. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(3), 403-420.
- LAFREE, G. (2012). Policing Terrorism. *Ideas in american policing*, 15.

LYONS, W. (2002). Partnerships, information and public safety: Community policing in a time of terror. *Policing: An International Journal of Police Strategies e Management*, 25, 530-542.

MATASSA, M., e NEWBURN, T. (2003). Policing and terrorism. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 467-500). Portland, Oregon, USA: Willan Publishing Ltd.

MATOS, H. (2014). Contraterrorismo e contrarradicalização: mitigar ou exacerbar da violência?. *JANUS 2014-Metamorfoses da violência*, 132-133.

MATOS, H. (2016). *Terrorismo e contraterrorismo: Sistemas de segurança interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.

MATOS TORRES, J. (2009). *Terrorismo Islâmico - Gestão dos riscos para a segurança nacional*. Lisboa: EDIUAL - Centro de Investigação e Desenvolvimento em Direito.

MILLER, L. S., HESS, K. M., e ORTHMANN, C. H. (2011). *Community policing - Partnerships for problem Solving* (6º ed.). Clifton Park, NY: Delmar, Cengage Learning.

MOORE, M. H., e TROJANOWICZ, R. C. (1989). *Corporate strategies for policing*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

MORREALE, S. A., e LAMBERT, D. E. (2009). Homeland security and the police mission. *Journal of homeland security and emergency management*, 6(1), 1-19.

MUELLER, J. (2011). Action, reaction, and overreaction: assessing the impact of terrorism upon states. In J. Rosenfeld (Ed.), *Terrorism, identity and legitimacy - The four waves theory and political violence* (pp. 112-122). Oxon, UK: Routledge.

MURRAY, J. (2005). Policing terrorism: A threat to community policing or just a shift in priorities. *Police Practice and Research: An International Journal*, 6(4), 347-361.

NOIVO, D. (2010). Jihadism in Portugal: Grasping a nebulous reality. *Elcano Newsletter*, 68.

NORTH ATLANTIC MILITARY COMMITTEE. (2015). *Military committee concept for counter-terrorism*. NATO .

OLIVEIRA, J. F. (2006). *As políticas públicas de segurança e os modelos de policiamento - A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina.

OLIVER, W. M. (2005). The Era of homeland security: September 11, 2001 to... *Crime & Justice International*, 21(85), 9-17.

ORTIZ, C. W., HENDRICKS, N. J., e SUGIE, N. F. (2007). Policing terrorism: The response of local police agencies to homeland security concerns. *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society*, 20(2), 91-109.

OSCE. (2014). *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism - A Community Policing Approach*. Viena.

PASTOR, J. F. (2005). Terrorism e public safety policing. *Crime & Justice International*, 21(85), 4-8.

PEREIRA, J. S. (2016). Terrorismo Transnacional. In J. V. Borges, T. F. Rodrigues (Coord.). *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (pp. 51-69). Porto: Fronteira do Caos.

PICKERING, S., MCCULLOCH, J., e NEVILLE, D. (2008). *Counter-terrorism policing: Community, cohesion and security*. Springer International Publishing.

POIARES, N. (2006). Na encruzilhada das competências: autoridade e ordem ou serviço social? Um estudo de caso no Alentejo. *Politeia - Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna*, 2(1), 61-80.

POIARES, N. (2013). *Mudar a polícia ou mudar os polícias - O papel da PSP na sociedade portuguesa* (1º ed.). Bnomics.

RADICALIZATION AWARENESS NETWORK. (2016). RAN collections: Approaches and Practices. *Preventing Radicalization to Terrorism and Violent Extremism*.

RAPOPORT, D. C. (2002). The four waves of rebel terror and september 11. *Anthropoetics - The Journal of Generative Anthropology*, 8(1), 1-17.

SANTO, P. E. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais* (1º ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

SANTOS, L. B., e LIMA, J. M. (2016). Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. *Cadernos do IESM*. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento.

SARMENTO, M. (2013). *Guia prático sobre metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

SCHMID, A. (2011). The definition of terrorism. In A. Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (pp. 39-98). Oxon, UK: Routledge.

SHAFIR, G., BRYSK, A., e WEHRENFENNIG, D. (2007). Conclusion: Human rights in hard times. In A. Brysk, e G. Shafir (Eds.), *National insecurity and human rights - Democracies debate counterterrorism* (pp. 177-188). USA: University of California Press.

SILBER, M. D., e BHATT, A. (2007). *Radicalization in the west: The homegrown threat*. NY, USA: The New York City Police Department.

SOMERVILLE, P. (2009). Understanding community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(2), 261-277.

SPARROW, M. K. (1988). *Implementing community policing*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.

THACKRAH, R. (2005). *Dictionary of Terrorism* (2ª ed.). Oxon, UK: Routledge.

THE WHITE HOUSE. (2011). *Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*. Washington, USA.

THIEL, D. (2009). *Policing terrorism: A review of the evidence*. London, UK: The Police Foundation.

TOWNSHEND, C. (2011). *Terrorism - A very short introduction*. New York, USA: Oxford University Press.

TROJANOWICZ, R. C., e CARTER, D. (1988). *The philosophy and role of community policing*. National Neighborhood Foot Patrol Center, School of Criminal Justice, Michigan State University.

VILELAS, J. (2009). *Investigação: O processo de construção do conhecimento* (1º ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

WEISBURD, D., SHALEV, O., e AMIR, M. (2002). Community policing in Israel: Resistance and change. *Policing an International Journal of Police Strategies and Management*, 25(1), 80-109.

WILKINSON, P. (2011). *Terrorism versus democracy: the liberal state response* (3º ed). Oxon, UK: Routledge.

### **TESES E DISSERTAÇÕES**

ALMEIDA, M. M. (2011). *Práticas policiais e cidadania a nível local: A participação dos cidadãos no contexto do policiamento comunitário "Alvalade mais seguro"*. (Dissertação de mestrado). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

CARVALHO, R. (2015). *A influência das políticas públicas de segurança do Reino Unido na realidade portuguesa*. (Dissertação de mestrado) Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

DOCOBO, J. (2005). *Community policing as the primary prevention strategy for homeland security at the local law enforcement level. (Master's Thesis)*. Naval Postgraduate School, California, USA.

GUIDETTI, R. A. (2006). *Policing the homeland: Choosing the intelligent option. (Master's Thesis)*. Naval Postgraduate School, California, USA.

MARTINS, D. (2014). *Al-Ândalus - Do terrorismo doméstico islamista na península ibérica*. (Dissertação de mestrado) Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

OCHOA, A. (2016). *Desempenho do programa escola segura em contexto urbano: Obstáculos e oportunidades* (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

POIARES, N. (2014). *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: O caso da violência doméstica em Portugal* (Tese de doutoramento). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

SALGADO, V. (2016). *Programa escola segura: Da notoriedade e do impacto das atividades preventivas nos jovens* (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

SILVA, T. (2015). *A ameaça terrorista em Portugal* (Tese de doutoramento). Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

### **RELATÓRIOS**

EUROPOL - EUROPEAN LAW ENFORCEMENT AGENCY. (2016). *Te-Sat 2016: European Union Terrorism and Trend Report*. Hague, Netherlands: European Police Office.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2016). Relatório anual de segurança interna - 2015. Lisboa, Portugal.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2017). Relatório anual de segurança interna - 2016. Lisboa, Portugal.

### **LEGISLAÇÃO PORTUGUESA**

LEI n.º 52-B/96, de 27 de dezembro. *Diário da República* n.º 299/1996, 2º Suplemento, Série I-A de 1996-12-27, 4684-(104) a 4684-(201). Assembleia da República. (Aprova as Grandes Opções do Plano para 1997).

LEI n.º 52/2003, de 22 de agosto. *Diário da República* n.º 193/2003, Série I-A de 2003-08-22, 5398 – 5400. Assembleia da República. (Lei de Combate ao Terrorismo).

LEI 53/2007, de 31 de agosto. *Diário da República* n.º 168/2007, Série I de 2007-08-31, 6065 – 6074. Assembleia da República. (Aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública).

LEI 49/2008, de 27 de agosto. *Diário da República* n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27, 6038 – 6042. Assembleia da República. (Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal).

LEI 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República* n.º 167/2008, Série I de 2008-08-29. Assembleia da República. (Aprova a Lei de Segurança Interna).

DECRETO-LEI 56/2016, de 29 de agosto. *Diário da República* n.º 165/2016, Série I de 2016-08-29, 2996 – 3000. Ministério da Administração Interna. (Assegura a execução e garante o cumprimento, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 98/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013, sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos).

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro. *Diário da República* n.º 36/2015, 1.º Suplemento, Série I de 2015-02-20, 1022-(2) a 1022-(4). Presidência do Conselho de Ministros. (Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo).

DESPACHO n.º 50/96, de 30 de setembro, do Ministério da Administração Interna.

AVISO n.º 255/2010 do Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Diário da República* n.º 182/2010, Série I de 2010-09-17. (Sobre Ratificação do Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa por parte do Brasil e de Cabo Verde).

### **LEGISLAÇÃO EUROPEIA**

Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 164/3.



Regulamento (UE) n.º 98/2013 do parlamento europeu e do conselho de 15 de janeiro de 2013 sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos. *Jornal Oficial da União Europeia* L 39/1.

#### **FONTES ELETRÓNICAS**

COMISSÃO EUROPEIA, disponível em <http://www.ec.europa.eu>. Data de acesso 06/01/2017.

COMMUNITY ORIENTED POLICE SERVICES, *from the Department of Justice from the USA*, disponível em <https://cops.usdoj.gov>. Data de acesso 12/01/2017.

COMUNIDADE ISLÂMICA DE LISBOA, disponível em <http://www.comunidadeislamica.pt>. Data de acesso 03/02/2017.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE USA, disponível em <https://www.dhs.gov>. Data de acesso 06/01/2017.

DURHAM CONSTABULARY, disponível em <https://www.durham.police.uk>. Data de acesso 19/12/2016.

EUROPEAN DIVERSITY IN POLICING, disponível em <http://ed-pol.eu>. Data de acesso 20/01/2017.

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURA, disponível em <http://www.iscpsi.pt>. Data de acesso 22/03/2017.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE, disponível em <http://www.iacp.org>. Data de acesso 09/02/2017.

INTERNATIONAL POLICE SCIENCE ASSOCIATION, disponível em <http://wispinindex.org>. Data de acesso 28/12/2016.

PEACE MEASURING AT THE GLOBAL AND NATIONAL LEVEL, *from the Institute for Economics and Peace*, disponível em <http://static.visionofhumanity.org>. Data de acesso 28/12/2016.

## **Anexo I**

## Detenções por terrorismo no ano de 2015 nos Estados da União Europeia

Estado Membro	Radicalista	Extrema Esquerda	Extrema Direita	Separatista	Single Issue	Não especificado	Total
Áustria	48	0	0	1	0	0	49
Bélgica	60	0	0	0	0	1	61
Bulgária	21	0	0	0	0	0	21
Chipre	1	0	0	0	0	0	1
República Checa	1	4	0	0	0	0	5
Estónia	2	0	0	0	0	0	2
Finlândia	3	0	0	0	0	0	3
França	377	1	2	44	0	0	424
Alemanha	21	9	4	5	0	1	40
Grécia	0	16	5	0	0	8	29
Irlanda	0	0	0	41	0	0	41
Itália	40	0	0	0	0	0	40
Holanda	20	0	0	0	0	0	20
Polónia	4	0	0	0	0	0	4
Portugal	0	0	0	2	0	0	2
Roménia	11	0	0	0	0	0	11
Espanha	75	37	0	75	0	0	187
Suécia	3	0	0	0	0	0	3
Reino Unido	-	-	-	-	-	134	134
<b>Total</b>	<b>687</b>	<b>67</b>	<b>11</b>	<b>168</b>	<b>0</b>	<b>144</b>	<b>1077</b>

Fonte: Adaptado de EUROPOL (2016).

## **Anexo II**

**Condenações e absolvições por terrorismo em 2015 nos Estados da  
União Europeia (dados do *Eurojust*)**

Estado Membro	Condenações	Absolvições	Total	Absolvições em %
Áustria	27	2	29	7%
Bélgica	116	4	120	3%
Chipre	1	0	1	0%
Dinamarca	1	0	1	0%
França	14	0	14	0%
Alemanha	17	0	17	0%
Grécia	25	15	40	38%
Lituânia	1	0	1	0%
Holanda	12	6	18	33%
Eslovénia	0	1	1	100%
Espanha	95	82	177	46%
Suécia	2	0	2	0%
Reino Unido	106	0	106	0%
<b>Total</b>	<b>417</b>	<b>110</b>	<b>527</b>	<b>21%</b>

Fonte: Adaptado de EUROPOL (2016).

## **Anexo III**

## Modelo das quatro ondas do terrorismo de DAVID RAPAPORT



Fonte: RAPAPORT (2002).

## **Anexo IV**



## **Definições de terrorismo**

### **Conselho de segurança das Nações Unidas**

Atos criminosos, incluindo contra civis, cometidos com a intenção de provocar a morte ou lesões corporais sérios, ou fazer reféns, com o propósito de provocar um estado de terror no público, em geral, ou num grupo de indivíduos, ou em determinadas pessoas, intimidar a população ou obrigar um Governo ou uma organização internacional a agir ou a abster-se de agir, o que constitui um delito no âmbito de e como vem definido em convenções e protocolos internacionais relacionados com terrorismo, não são justificáveis em nenhuma circunstância por razões de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar.

Fonte: Resolução 1566, Conselho de Segurança das Nações Unidas S/RES/1566, p. 2 *in* DUQUE, (2016, p. 135).

### **Conselho da Europa**

Atos praticados que pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objetivo de intimidar gravemente uma população, constranger indevidamente os poderes públicos, uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou ainda desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional:

Os atos a que o Conselho se refere são os seguintes:

- As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte;
- As ofensas graves à integridade física de uma pessoa;
- O rapto ou a tomada de reféns;

- O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;
- A captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias;
- O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas;
- A libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nos pontos anteriores.

Fonte: Decisão-quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, alterada pela decisão-quadro 2008/919/JAI.

## **OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte**

O uso ou ameaça do uso ilegal da força ou de violência contra indivíduos ou propriedade com a finalidade de conseguir coagir ou intimidar Governos ou sociedades ou ganhar controlo sobre a população com a intenção de atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Fonte: NORTH ATLANTIC MILITARY COMMITTEE (2015).

## **Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América**

O uso ilícito da violência ou ameaça de violência, muitas vezes motivada por crenças religiosas, políticas ou ideológicas, para instigar o medo e coagir Governos ou sociedades na persecução de objetivos geralmente políticos.

Fonte: Department of Defense (2017, p. 236).

## **Anexo V**

## **Os nove princípios de ROBERT PEEL**

- 1 - A missão fundamental para a qual a Polícia existe é a prevenção do crime e das desordens.
- 2 - A capacidade da Polícia para exercer o seu trabalho está dependente da aprovação pública das ações policiais.
- 3 - A Polícia deve promover a cooperação voluntária dos cidadãos, no cumprimento da Lei, por forma a manter o respeito do público.
- 4 - O grau de cooperação do público que pode obter segurança diminui proporcionalmente face à necessidade do uso da força física.
- 5 - A Polícia procura preservar a sua imagem não atendendo à opinião pública, mas demonstrando permanentemente uma aplicação imparcial e absoluto da Lei.
- 6 - A Polícia usa a força física na medida necessária para garantir o cumprimento da Lei ou para restabelecer a ordem pública apenas quando o exercício da persuasão, recomendações e advertências são considerados insuficientes.
- 7 - A Polícia deve manter, sempre, um relacionamento com o público que dê força à tradição histórica de que a Polícia é o público e o público é a Polícia; a Polícia é formada por membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral aos deveres que incumbem a cada cidadão no interesse do bem-estar da comunidade e da sua existência.
- 8 - A Polícia deve sempre orientar a sua ação estritamente no sentido da sua função e nunca parecer que está a usurpar os poderes judiciais.
- 9 - O teste de eficiência à Polícia é a ausência de crime e de desordem e não a evidência visível da ação da Polícia em lidar com os mesmos.

Fonte: DURHAM CONSTABULARY, disponível em <https://www.durham.police.uk>.

## **Anexo VI**

## Eras do policiamento nos Estados Unidos da América



Fonte: KELLING e MOORE (1988); MILLER *et al.* (2011, p. 8-16).

## **Anexo VII**



## **Evolução das estratégias corporativas de policiamento nos Estados Unidos da América**

### **Modelo profissional de Combate ao crime (*Era reformista*)**

- Controlo da criminalidade como sendo a principal missão da atividade policial;
- Estrutura centralizada, fortemente hierarquizada;
- Elevado investimento, em tecnologia, equipamentos e formação dos elementos;
- Forte investimento na componente de investigação criminal;
- Patrulhamento automóvel e comunicações rádio, criando uma ideia de onnipresença;

### **Policiamento estratégico (*Era reformista*)**

- O principal objetivo estratégico continua a ser o controlo efetivo da criminalidade;
- Criação de unidades especiais apenas dedicadas ao processo de investigação criminal;
- Recurso a técnicas mais intrusivas de investigação criminal;

### **Policiamento orientado para a resolução de problemas (fase de transição)**

- Os esforços são canalizados para tentar compreender a origem dos problemas que conduzem à concretização do crime;
- A organização dirige conflitos;
- Existe uma auscultação das comunidades quanto à genese dos problemas mas a iniciativa para a resolução dos mesmos é da Polícia;
- Adopção de programas esporádicos e isolados para aproximar a polícia das populações;
- A ação policial é de carácter proactivo e preventivo;

### **Policiamento comunitário (*Era comunitária*)**

- Estabelecimento efetivo de parcerias entre a Polícia e a comunidade;
- A segurança resulta de um trabalho cooperativo entre a Polícia e as instituições comunitárias (a família, a escola, associações cívicas, empresas)
- O foco operacional passa a ser preventivo e não reativo;
- Gestão da dicotomia entre o cumprimento da Lei e as expectativas da comunidade;
- Alterações no modelo da estrutura organizativa da Polícia;

Fonte: MOORE e TROJANOWICZ (1988).

## **Anexo VIII**

## Fundamentos Ideológicos do Policiamento Comunitário

- A abordagem tradicional e militarizada de intervenção policial, já não se enquadra num cenário satisfatório de abordagem aos problemas complexos que se materializam localmente no seio das populações. É necessário uma abordagem cooperativa entre a Polícia e a sociedade (CASEY, 2010, p. 3).
- Nos Estados da Europa continental, em que o modelo foi implementado tardiamente em relação aos Estados anglo-saxónicos em que existe um modelo de Estado centralizado e em que existe uma evidente falta de cultura de responsabilização ao nível local dos serviços da administração pública, o modelo de policiamento comunitário tem enfrentado dificuldades de implementação. O enfoque tem sido especialmente em *estar na comunidade* e não no *pertencer à comunidade* (CASEY, 2010, p. 8).
- O modelo de policiamento comunitário deve ser aplicado de forma integral na atividade operacional das polícias. Deve haver lugar a uma mudança filosófica nas instituições, para acomodar este modelo como o paradigma dominante de atuação e não apenas uma reestruturação parcial dos serviços para integrar, de forma isolada, na sua estrutura operacional programas de policiamento que aproximem a Polícia das comunidades. Mais ainda, não basta “criar programas especiais para grupos vulneráveis e dar palestras sobre prevenção criminal promovendo a imagem do *agente bom* e continuar a perpetuar a figura do *agente macho* que circula no carro de patrulha e que não estabelece qualquer tipo de relação com as pessoas” (TROJANOWICZ e CARTER, 1988, pp. 2-3).
- Um sistema policial é uma estrutura intrincada de relações de vários níveis. Em razão disto, a alteração da filosofia que caracteriza a instituição será naturalmente um processo lento (SPARROW, 2010, p. 2). A implementação do modelo tem necessariamente de ser alvo de uma apertada supervisão. Os escalões superiores das organizações policiais devem liderar o processo de transformação e serem capazes de “determinar quais são as prioridades necessárias em termos de

supervisão, incentivos, formação e parâmetros de avaliação para que a mudança seja real e efetiva” (BAYLEY, 1992, p. 12).

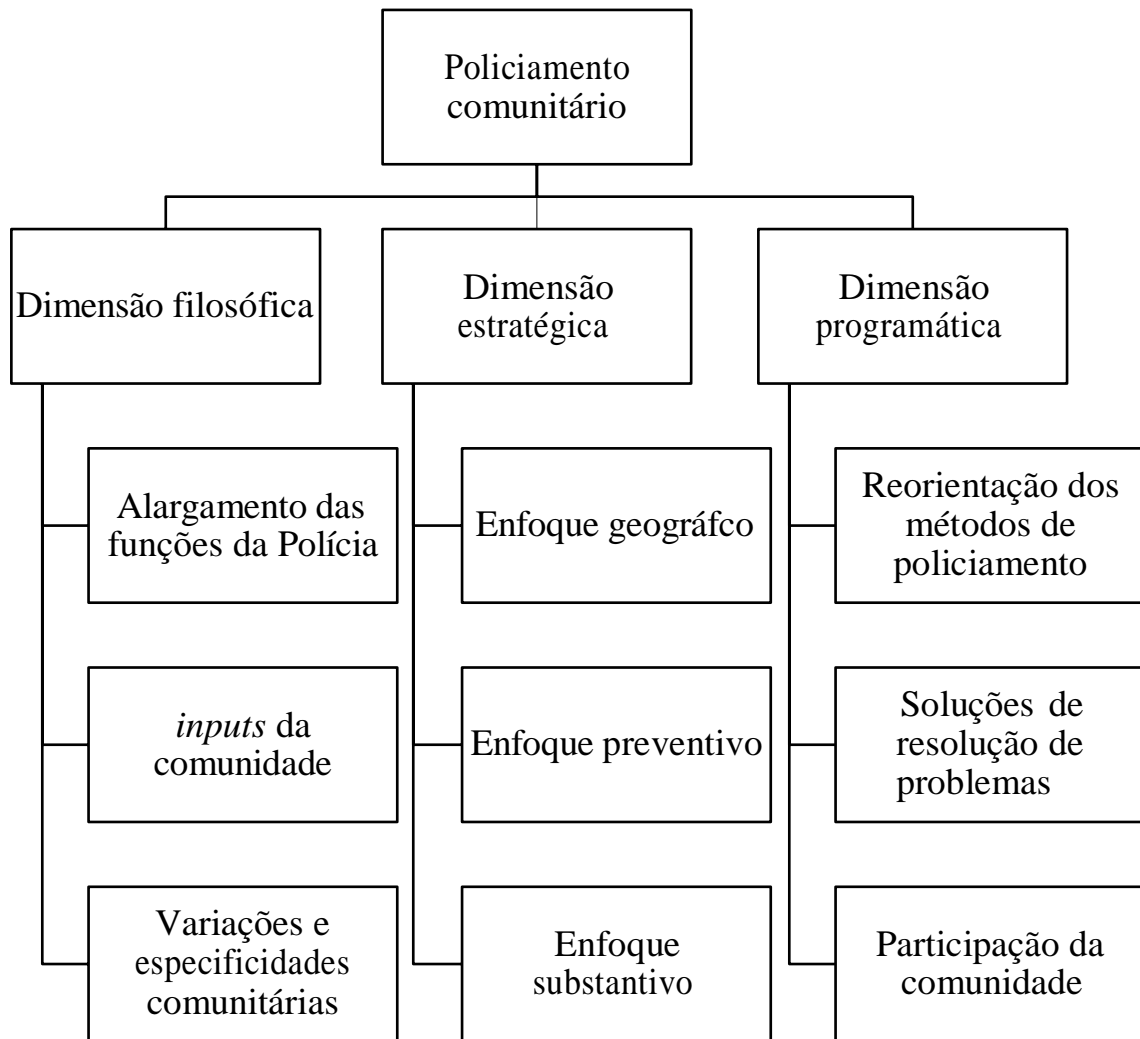
- O policiamento comunitário não pode apenas ser um conjunto de ações e programas isolados, mas que deve constituir uma prioridade *a tempo inteiro* para as organizações policiais. Este modelo constitui um “desafio para as forças policiais, já que, pretende conciliar a necessidade de manter uma resposta policial imediata e efetiva a incidentes criminais isolados, com a possibilidade de explorar novas iniciativas proactivas destinadas à resolução dos problemas, antes da sua ocorrência” (OLIVEIRA, 2006, p. 116). A sua implementação vê-se ainda complexificada em razão da necessidade de alteração da cultura organizacional, o que é extremamente complexo em organizações policiais que tendem a ser sistemas fortemente resistentes à mudança. Esta alteração é passível de se prolongar durante anos (SPARROW, 1988, p. 2).
- Para o sucesso do modelo, o polícia deve dispor da versatilidade e deter as competências necessárias para integrar atividades de policiamento comunitário como por exemplo responder a uma ocorrência de roubo ou a uma alteração da ordem pública (TROJANOWICZ e CARTER, 1988, p. 11).
- Uma ação de proximidade e de enfoque na prevenção criminal, não deve invalidar de forma alguma a capacidade do Polícia para agir de forma mais coerciva se preciso for. O policiamento comunitário surge como uma nova abordagem policial para atingir os mesmos objetivos de sempre. O que se pretende com a implementação do modelo é simplesmente uma alteração de procedimentos e da visão de como se policia, por forma a garantir que, aquilo que são os objetivos tradicionais das organizações policiais são devidamente atingidos (BAYLEY, 1992, p. 14).
- Uma relação de confiança é fundamental para que a cooperação entre a Polícia e as comunidades seja profícua no alcance dos resultados esperados. O policiamento comunitário deve ser uma realidade para todo o tipo de comunidades e não um programa para populações de classe média ou alta. Contudo é natural

que este modelo de policiamento, numa comunidade onde a confiança nas instituições policiais é baixa e a criminalidade elevada, implica maiores desafios à sua implementação. Para SOMERVILLE (2009) por forma a tentar ultrapassar os constrangimentos associado a este tipo de comunidades é importante tentar sedimentar uma relação de confiança com a comunidade, recorrendo para isso às seguintes medidas:

- Estabelecimento de relações de proximidade com figuras relevantes da comunidade;
- Demonstração de empenho e de esforço em resolver os problemas locais;
- Integração nas atividades comunitárias;
- Aprender a compreender as singularidades da comunidade bem como as suas expectativas em relação à atuação policial (p. 13).

## **Anexo IX**

## Dimensões fundamentais do policiamento comunitário



Fonte: CORDNER (1995).

## **Anexo X**



## **As 11 Lições de DAVID BAYLEY para a implementação do modelo de policiamento comunitário**

Lição 1 – As organizações polícias devem programaticamente decidir o que pretendem que o policiamento comunitário seja.

Lição 2 – O policiamento comunitário tem de ser gerido.

Lição 3 – O policiamento comunitário carece de recursos humanos.

Lição 4 – O policiamento comunitário não irá ocorrer se as Polícias ficarem permanentemente à espera de recursos adicionais.

Lição 5 – O policiamento comunitário funciona melhor se os polícias que nele estão envolvido tiverem a responsabilidade de policiar áreas específicas.

Lição 6 – Os polícias envolvidos no policiamento comunitário devem também responder a ocorrência, pelo menos dentro da sua área específica de policiamento.

Lição 7 – O policiamento comunitário deve ser interpretado como um novo conjunto de *meios* e não como um novo conjunto de *fins*.

Lição 8 – Novos critérios devem ser desenhados para avaliar o trabalho dos polícias se eles forem destacados para serviços de policiamento comunitário.

Lição 9 – Os Oficiais intermédios devem ser facilitadores do policiamento comunitário e não somente supervisores.

Lição 10 – Os Oficiais superiores devem compreender o que é o policiamento comunitário em termos operacionais.

Lição 11 – Os polícias afetos ao policiamento comunitário devem reunir periodicamente no sentido de partilharem experiências, abordagens e metodologias de trabalho bem como serem sujeitos a avaliações psicológicas periodicamente.

Fonte: BAYLEY (1992, p. 6).

## **Anexo XI**

## Países europeus com estratégias de prevenção e combate à radicalização e ao extremismo violento

Bélgica	<p>Estratégia federal belga contra a radicalização violenta</p> <p>Plano de ação para impedir a radicalização que leva ao extremismo e do terrorismo</p> <p>Policimento comunitário como prevenção da radicalização e do terrorismo (CoPPRa Project)</p>
Croácia	<p>Estratégia nacional para a prevenção e supressão do terrorismo</p> <p>Plano de ação para a prevenção e supressão do terrorismo</p>
República Checa	<p>Estratégia da República Checa para o combate ao extremismo</p> <p>Relatório anual sobre o extremismo em território da República Checa</p>
Dinamarca	<p>Plano de ação para a prevenção da radicalização e do extremismo 2015-2018</p> <p>Plano nacional de ação para a prevenção e o combate ao extremismo e a radicalização</p>
Finlândia	Rumo a uma sociedade coesa - Plano de ação para prevenir o extremismo violento
França	Plano de ação contra a radicalização e o terrorismo
Alemanha	Estratégia do governo federal para a prevenção do extremismo e a promoção da democracia

Holanda	Plano de ação para combater o jihadismo  Plano de ação nacional para uma abordagem global para o combate ao jihadismo
Eslováquia	Estratégia de combate ao extremismo
Espanha	Plano nacional de combate à radicalização violenta
Suécia	Plano de ação para criar uma sociedade mais resiliente ao extremismo violento
Suécia	Plano de ação para criar uma sociedade mais resiliente ao extremismo violento
Reino Unido	Estratégia <i>Prevent</i>  Programa <i>Channel</i>  Estratégia de contra-extremismo

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, disponível em <http://www.ec.europa.eu>.

## **Anexo XII**

## **Principais programas especiais de policiamento pertencentes ao Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade**

### **Programa Escola Segura**

O PES iniciou-se em 1996, e tem como objetivo a difusão de um ambiente de segurança no espaço escolar bem como a divulgação de conhecimentos úteis associados à prevenção criminal. Este programa que pretende manter os jovens afastados do *mundo do crime* é o mais importante programa especial do MAI na área da segurança, funcionando em articulação com o Ministério da Educação.

Fonte: SALGADO (2016, p. 2).

### **Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança**

Este programa especial de policiamento de proximidade é dirigido a pessoas idosas, e tem como objetivos gerais o apoio personalizado a idosos sinalizados como sendo de *risco*, o reforço do sentimento de segurança e a sensibilização para a adoção de comportamentos que minimizem o risco associado à prática de crimes dos quais possam vir a ser vítimas. Inserido neste programa, encontram-se os Censos Sénior, os quais são realizados anualmente.

Fonte: SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2016, p. 94).

### **Programa Comércio Seguro**

Este programa especial de policiamento tem como principal missão a criação de um ambiente de segurança em estabelecimentos comerciais que possuam, como característica dominante, o atendimento ao público. Através de uma intervenção de proximidade com os comerciantes estes acabam por ser sensibilizados para as questões da segurança e da prevenção criminal.

Fonte: SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2016, p. 95).

## **Apêndice I**

## **Guião de Entrevista**

**Questão 1** – Como perceciona o papel desenvolvido por forças de segurança como a PSP no âmbito do contraterrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?

**Questão 2** – Na sua opinião que esforços poderiam ser empreendidos por uma Polícia, como a PSP no âmbito da prevenção do terrorismo e da radicalização.

**Questão 3** – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas ou do processo de radicalização?

**Questão 4** – No geral considera que uma proximidade ou relação comunitária das forças de segurança com as comunidades islâmicas poderia resultar em parcerias e programas benéficos no combate a ideologias radicais e na deteção e prevenção de atos de natureza terrorista?

**Questão 5** – Na sua opinião que mudanças ou ações deveriam ser realizadas dentro de uma organização como a PSP para que esta seja capaz de desenvolver trabalho específico no que concerne à prevenção e deteção de situações de terrorismo ou de radicalização?



## **Entrevista ao Intendente Luís Elias**

**Nome:** Luís Manuel André Elias

**Local:** Lisboa – Palácio de São Bento

**Data:** 16/12/2016

**Hora:** 15:00h

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Posto:** Intendente

**Função:** Assessor e Oficial de Segurança do Gabinete do Ex.º Sr. Primeiro Ministro

**Idade:** 48

**Habilitações literárias:** Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais.

**Questão 1 – Como perceciona o papel desenvolvido pela PSP no âmbito do contra-terrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?**

**Intendente Luís Elias:** O papel da PSP, assim como as nossas competências preconizam, é importante tendo em conta que ao nível da *deteção* podemos dar um contributo relevante para a identificação precoce de ameaças terroristas, quer em bairros problemáticos, quer em zonas onde estejam presentes indivíduos que realizem uma atividade religiosa de matriz mais extremista. O nosso papel enquanto uma Polícia preventiva e de ordem pública passa pela *deteção* de indícios técnicos, que nos permitam que após trabalhados e processados possam confirmar suspeitas credíveis sobre atividades de radicalização e recrutamento ou mesmo da preparação concreta de ações terroristas. Portanto, a resposta é sim no que diz respeito à *deteção*. A recolha e tratamento de dados recolhidos pode ser fundamental para a identificação precoce de ameaças de índole terrorista. Por outro lado, do ponto de vista da *prevenção* de alguma forma as atividades terroristas podem ser desenvolvidas em qualquer local. No entanto, será em princípio mais verosímil que ao ocorrer, estas possam ter a sua génese em áreas urbanas, especialmente em zonas urbanas sensíveis ou em zonas que concentrem grandes comunidades imigrantes. Assim sendo, o nosso papel também pode ser importante para que se possa fazer uma identificação

precoce de fenómenos de radicalização e de recrutamento quer seja ou não em locais de culto religioso. Para desta forma ser possível através da informação recolhida, delinear medidas que previnam o surgimento desses atos terroristas.

**Questão 2 - Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível do combate à radicalização?**

**Intendente Luís Elias:** Considero que sim. Embora em Portugal exista mais policiamento de proximidade do que policiamento comunitário. A nossa ação, enquanto força de segurança com atribuições na área da prevenção poderá ser muito importante, uma vez que através desta é possível fomentar as ações de outras entidades ao nível local, como *e.g.* Juntas de Freguesia, associações de âmbito social, escolas ou grupos desportivos. Para que possam, por um lado desviar crianças e jovens que em razão de determinados contextos possam enveredar por uma conduta mais radical, e por outro ajudar-nos junto das comunidades a detetar e sinalizar determinados indícios que configurem potenciais ações de radicalização, de recrutamento ou mesmo de atentados. O policiamento de proximidade fomenta em si mesmo a possibilidade da Polícia desenvolver ações mais próximas dos cidadãos e organizações locais. Para desta forma, serem mais facilmente detetados sinais que possam configurar manifestações precoces de terrorismo.

**Questão 3 – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas?**

**Intendente Luís Elias:** Penso que sim. De alguma forma já respondi à questão, na minha resposta anterior. Nós em razão das vastíssimas ações que podemos desenvolver, conseguimos detetar os indícios técnicos que manifestem claramente o planeamento de uma ação terrorista em curso. Por exemplo, a difusão de propaganda fundamentalista, a aquisição suspeita de determinados produtos designados de propulsores que possam indiciar a preparação e construção de um engenho explosivo improvisado, ainda a

mudança radical da conduta, da indumentária, da própria aparência física de determinados grupos que pode indiciar uma alteração do modo de vida para um estilo mais radical e fundamentalista, e por último a nossa monitorização de fontes abertas disponíveis na *internet*. Por outro lado, através do desenvolvimento de ações de prevenção junto de escolas, de comunidades desfavorecidas, de zonas urbanas sensíveis, de comunidades migrantes podemos fomentar também a prevenção deste tipo de condutas. Estas são estratégias relevantes que poderão ser utilizadas para a prevenção de fenómenos de radicalização.

**Questão 4 – Tendo em conta a sua posição, dentro da estrutura organizacional da PSP qual é a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP)?**

**Intendente Luís Elias:** Bem, eu tenho de fazer uma declaração de interesse, pois eu fui a pessoa que impulsionou a criação do MIPP. Eu acho que ainda hoje o MIPP tem um papel muito relevante, penso também que atualmente, na PSP existe uma crise de recursos humanos muito forte e que se debateu sobre o mesmo o que originou a perda de prioridade que tinha anteriormente. Por uma lado a Polícia viu-se obrigada a apostar num conjunto de valências mais reativas, por forma a demonstrar à opinião pública e ao poder político que está preparada para reagir a situações de criminalidade violenta ou de terrorismo, investindo na Unidade Especial de Polícia, na criação das EPRIS, no reforço das equipas de intervenção rápida, no reforço das equipas de investigação criminal, entre outros. Isto permitiu que houvesse uma sangria de pessoal das esquadras e das equipas de proximidade, no fundo a face mais preventiva da Polícia. Eu continuo a achar que o MIPP pode e deve desempenhar uma função mais importante no quadro funcional da PSP, porque em termos legais as funções primordiais da Polícia são a prevenção da criminalidade e a manutenção da ordem pública, sendo a sua função central a prevenção. A prevenção é fundamental para que consigamos manter uma posição de proximidade permanente com os cidadãos e com as comunidades. Pelo que, se não existirem estas valências que atribuam um rosto mais humano à Polícia, através do diálogo permanente, da aquisição de conhecimento sobre as dinâmicas locais, poderá a médio e longo prazo conduzir a Polícia ao desconhecimento das realidades sociais que a rodeiam e assim torna-

la tão reativa que acabará ultrapassada pelos acontecimentos. Daí eu achar e ser totalmente defensor da vertente preventiva, e ainda reconheço que na Polícia temos de uma vez por todas pensar que a prevenção criminal não é inimiga da ordem pública e da investigação criminal. São todas valências que se complementam umas às outras e que não se sobrepõem, nem tão pouco que sejam impeditivas do desenvolvimento de atividades análogas. Tudo é complementar no âmbito de uma estratégia global. Portanto, se a Polícia não quiser ser ultrapassada pelos acontecimentos e tornar-se mais desconhecadora das realidades sociais que a rodeiam, tem que continuar a apostar no modelo de policiamento de proximidade e na prevenção criminal em geral.

**Questão 5 – Na sua opinião o MIPP, conforme está implementado nos dias de hoje, preenche na globalidade as dimensões filosóficas e estratégicas que subjazem ao modelo de policiamento comunitário, ou considera que algo mais poderá ser feito?**

**Intendente Luís Elias:** Considero que há um problema de base nesta questão. O MIPP não é policiamento comunitário, o MIPP é policiamento de proximidade, considero assim que há um problema na forma como a questão está colocada. O MIPP é mais policiamento de proximidade porque é uma iniciativa da Polícia e implementado de cima para baixo. Por outro lado, o policiamento comunitário seria algo com uma origem mais comunitária e depois desenvolvido, logo à partida com o cidadão e com a comunidade. O MIPP foi uma iniciativa da PSP e que foi proposta aos cidadãos e que tem vindo a surtir resultados, mas não deixa de ser uma iniciativa da Polícia imposta de cima para baixo ou seja, responde, podia responder melhor de houvesse mais recursos humanos alocados a esta valência. Exige persistência por parte dos comandantes e das chefias policiais, porque o MIPP não dá garantias de resultados palpáveis a curto prazo, normalmente o esforço no policiamento de proximidade dá frutos mais a longo prazo. Por outro lado, uma aposta mais na ordem pública e na investigação criminal dá resultados mais imediatos, nomeadamente através do aumento das detenções, das apreensões, no entanto não deve ser só esse o trabalho da Polícia porque se não atacarmos as causas dos fenómenos, bem que podemos continuar a fazer detenções, e continuar a fazer apreensões. Se não forem implementadas estratégias que procurem de alguma forma atacar as causas dos problemas, e eu acredito que o policiamento de proximidade serve também para isso, não

vai ser através da reação que vamos conseguir resolver os problemas. Daí que eu acho que a forma como está implementado pode sem dúvida ser melhorada, tem algumas lacunas derivadas da falta de efetivo e também admito que possam ser feitos alguns ajustes do ponto de vista filosófico, da forma como a própria diretiva está implementada, sempre numa perspetiva de melhoria continua. Agora, sobretudo a grande vulnerabilidade do MIPP advém daquilo que eu já referi, de uma necessidade que a PSP sentiu de apostar na vertente mais reativa e musculada, tendo assim feito recrutamento para reforçar a Unidade Especial de Polícia, as EIR, em detrimento de uma vertente mais preventiva. Ou seja não se consegue desenvolver o MIPP em toda a sua plenitude, se não houverem recursos alocados ao MIPP, e neste momento este é um dos dilemas que este programa enfrenta. Outro dilema do MIPP é também a mentalidade dos responsáveis policiais, que muitas vezes preferem ter resultados a curto prazo em vez de resultados a longo prazo assentes numa boa relação com o cidadão, com as comunidades, e com as entidades locais, podendo daí retirar conhecimento social e criminal sobre as suas áreas e ainda identificar indícios precoces de outras dinâmicas criminais mais graves, como o terrorismo.

**Questão 6 – Considera que o MIPP, conforme existe atualmente, está preparado para ser uma ferramenta eficaz no combate à radicalização e à prevenção do terrorismo por parte da PSP?**

**Intendente Luís Elias:** O MIPP pode ser, sem dúvida uma ferramenta eficaz, no combate e prevenção do terrorismo, no entanto para já, se cremos que o MIPP desempenhe também esse papel terão de ser desenhadas ações de formação mais direcionadas para esta problemática. Neste momento a formação do MIPP está muito direcionada para a prevenção criminal, para a violência doméstica, para o desenvolvimento de parcerias comunitárias, para a identificação de problemas, que por vezes nem são criminais mas que interferem de forma negativa com o sentimento de segurança das comunidades, como por exemplo, a falta de iluminação na via pública, o desenho urbanístico. Para habilitarmos os nossos agentes, para que estes detenham as competências necessárias para a deteção e combate de situações de radicalização e de prevenção do terrorismo, penso que por um lado terão de ser desenhadas ações de formação específicas para esses

polícias. Deve ser ainda posto o pessoal do MIPP a trabalhar em conjunto com a investigação criminal e com as informações, e ainda devem ser sensibilizados os agentes para quais poderão ser os principais indícios técnicos para a deteção do terrorismo e da radicalização. Sinais que poderão ser indiciadores de que algo anormal se passa, que determinado grupo está a agir de forma mais fundamentalista e radical. Todas estas situações serão importantes para que possamos ser mais eficazes e eficientes a este nível. Assim, é fundamental a formação específica, coordenação com outras valências e ainda a persistência e sensibilização dos comandantes para esta problemática. Do meu ponto de vista, um dos principais problemas que se passa é esta mentalidade em Portugal de que “isto não é um problema connosco”. Isto só existe nos países do centro da Europa e na Espanha e que Portugal está imune a isto. E não é verdade, esta problemática poderá aparecer de um momento para o outro em Portugal, até porque nos últimos anos tem-se verificado um crescimento da comunidade migrante dos países do *Indostão* nomeadamente de imigrantes provenientes do Paquistão, do Bangladesh, do Nepal. Tratam-se de comunidades de risco, muitos deles são muçulmanos, compreendem árabe e estão mais sujeitos a um envolvimento na doutrina mais fundamentalista. Temos de estar mais atentos a estas comunidades, o que no futuro poderá levar a que tenhamos de pensar implementar medidas de recrutamento diferentes das existentes atualmente. Por exemplo, na Irlanda e no Reino Unido não é necessário deter a nacionalidade para ser polícia. Ainda há pouco tempo, a Polícia irlandesa desenvolveu um concurso público internacional para o recrutamento do *Police Commissioner* irlandês, poderia ter sido um estrangeiro, no entanto acabou por ser escolhido um irlandês. Assim, também poderá ser importante que repensemos o nosso recrutamento. Se não seria importante investir no recrutamento de pessoas de segunda geração dessas comunidades, ou até, porque não, de algum estrangeiro dessas comunidades que pudessem desenvolver funções policiais e aproximar-nos mais dessas comunidades.

## **Entrevista ao Subintendente Hugo Guinote**

**Nome:** Hugo Duarte De Sousa Batista E Guinote

**Local:** Lisboa – Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública

**Data:** 26/01/2017

**Hora:** 10:00h

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Posto:** Subintendente

**Função:** Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade do Departamento de Operações da Direção Nacional da PSP

**Idade:** 41

**Habilitações literárias:** Licenciado em Ciências Policiais.

**Questão 1 – Como perceciona o papel desenvolvido pela PSP no âmbito do contra-terrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?**

**Subintendente Hugo Guinote:** Nós percebemos claramente, e isso foi materializado pela Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, que boa parte do desenvolvimento deste tipo de filosofia que vem combater um Estado de Direito, desenvolve-se em espaços cuja malha social é mais carenciada. São pessoas que são mais permeáveis à interiorização deste tipo de discurso, e essa malha social mais sensível situa-se maioritariamente nas áreas suburbanas. Daí que o papel da PSP me parece que é fundamental, uma vez que nós somos uma estrutura ligada à área de segurança com capacidade de implementação em território nacional, compreendendo maioritariamente as áreas suburbanas no nosso país. Temos a capacidade de projetar recursos, por forma a interagir diretamente com todas estas populações e ao mesmo tempo interagir com os diferentes parceiros sociais que são fundamentais na deteção. O papel da PSP é absolutamente imprescindível e a verdade é que, boa parte das informações passam direta ou indiretamente pelas diferentes valências que nós detemos na nossa força de segurança. Em concreto se é no âmbito do

contraterrorismo, confesso que não é a minha área de especialidade, mas melhor do que eu depois poderão elucidá-lo acerca desse ponto. Quanto ao contributo que nós podemos dar nos vetores da deteção e da prevenção, especificamente, a primeira é feita por parte dos programas especiais e do policiamento de proximidade, aquilo que se denomina hoje por policiamento de proximidade de uma forma aparentemente objetiva. Todavia, nós não colocamos ninguém no terreno com missão específica de detetar pessoas que possam estar envolvidas em processos de radicalização. O que nós fazemos é cruzar um conjunto de informação que nos vai chegando, quer aquela que obtemos através da nossa iniciativa, quer aquela que obtemos através dos nossos parceiros sociais, nomeadamente a segurança social, a área da saúde, a área do emprego, aqueles setores com que nós vamos interagindo no âmbito da proteção das crianças e jovens, e ainda nas próprias escolas. Portanto, tomamos conhecimento através de diferentes práticas que vão sendo desenvolvidas em espaços que, normalmente, nós serviços públicos não temos tanto acesso. Desta forma, conseguimos cruzar essa informação e vamos assinalando pessoas que possam aparentemente estar a desencadear processos que possam ser contados com estas áreas. A violência doméstica é, por excelência, uma área que nos vai trazendo muita desta informação. No essencial é assim que se faz a deteção. Já no campo da prevenção, a estratégia abre aqui um conjunto vastíssimo de portas para nós trabalharmos nesta área, mas sobre isso poder-se-á desenvolver mais adiante.

**Questão 2 - Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível do combate à radicalização?**

**Subintendente Hugo Guinote:** Passando à parte o dilema concetual entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade. Na verdade, eu sentir-me-ia mais confortável assumindo as designações nacionais constantes na Diretiva 10/2006 do Policiamento de Proximidade. Aquilo que nós possamos considerar aqui é de que, de facto, o modelo de proximidade adotado pela PSP facilita de certa forma que nós consigamos desenvolver um conjunto de ações. Eles estão plasmados mais uma vez na própria Estratégia Nacional que foram, em bom rigor, contruídos muito com base nos contributos que os nossos representantes nos trouxeram quando foi materializado este documento. Se formos ver na alínea b) do nº 4 desta Estratégia Nacional nos pontos 4, 5,



6, 7, 8 e 10 que no fundo são, em boa parte, aquilo que é o trabalho das forças de segurança na prevenção generalizada de crimes. Tomemos como exemplo a alínea 4, intensificar a cooperação entre todos os setores da sociedade civil por forma a responder aos desafios que a utilização da *internet* coloca no domínio da radicalização e recrutamento para o terrorismo. De certa forma, nós fazemos isto com um vastíssimo número de crimes. Mas a verdade é que esta filosofia de proximidade, que nos distancia cada vez mais para aquilo que é o problema da fronteira e da inviolabilidade desse mesmo espaço do Estado que nos vai direcionando cada vez mais para o problema da pessoa e a sua fragilidade, permite-nos ir acompanhando através das redes sociais as pessoas que vão estando envolvidas nestes fenómenos. Este modelo de policiamento privilegia a pessoa em detrimento do mero crime, a prevenção ao invés da resposta ao incidente, assenta num bom trabalho preventivo. Este, por sua vez, sustenta-se nos pilares da informação, ao invés do modelo reativo que procurava concentrar a resposta policial na reação e na investigação criminal. Naturalmente este modelo preventivo apresenta muito mais potencialidades, não só de detetar, mas sobretudo de prevenir estas ações terroristas. Regressando à Estratégia, quando nós percebemos que o número 5 propõe que seja desenvolvido um sentido critico entre os jovens envolvendo os setores da educação, formação, animação juvenil, entre outras, percebemos que se trata exatamente do que nós fazemos diariamente no PES. Quando se fala em combater situações de exclusão social, em especial as que se manifestam em zonas mais problemáticas, estas continuam a ser constituídas pelas zonas periféricas das cidades, que se trata de uma área de competência da PSP. Quando nós percebemos que é através de abordagens, como aquelas que agora são materializadas nos contratos locais de segurança, que nos permitem ter uma atuação em rede muito mais direcionada para situações de exclusão social, e que de certa forma, são campos que se abrem ao fomentar deste problema, não há dúvida, que o policiamento comunitário ou policiamento de proximidade é o modelo de policiamento que realmente se adequa ao combate à radicalização.

**Questão 3 – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas?**

Questão respondida na pergunta anterior.

**Questão 4 – Tendo em conta a sua posição, dentro da estrutura organizacional da PSP qual é a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP)?**

**Subintendente Hugo Guinote:** Mal seria, se eu tivesse alguma opinião contrária ao Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade, pelo contrário, julgo que hoje em dia não faz sentido pensar em policiar um país que não seja de acordo com esta Estratégia. Parece-me que, o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade foi um marco decisivo naquilo que é a História da PSP, nós continuamente orgulhamo-nos de ser a primeira força de segurança em Portugal a adotá-lo como Estratégia Nacional. Estamos de facto muito envolvidos no âmbito da sua implementação, não só enquanto estratégia, como também do ponto de vista tático. Mesmo comparando com outros países, às vezes tendemos a pensar que pelo facto de termos começado mais tarde estaremos, por isso, mais distantes dos seus níveis de eficiência e isso não corresponde à verdade. Pelo contrário, aquilo que nós percebemos nos fóruns internacionais em que vamos estando presentes, é que a PSP é de facto uma força de segurança que soube traçar uma matriz muito precisa sobre aquilo que queria e não queria. Conseguindo assim ser muito objetiva na forma como na rua desenvolve o policiamento. Isso permite-nos ter sido coerentes ao longo destes dez anos de policiamento de proximidade, ao contrário do policiamento desenvolvido noutros países, que consoante as alternâncias políticas têm apresentado avanços e recuos. No nosso país isso não acontece, o policiamento de proximidade é hoje uma peça imprescindível daquilo que é o trabalho das forças de segurança em Portugal, a ponto de nesta altura estar a ser disputado pelas próprias policiais municipais que perceberam que, hoje em dia, não é possível praticamente policiar sem recorrer a esta componente preventiva de interação com a comunidade. Julgo que é impossível pensar num futuro da polícia no mundo que não passe forçosamente pela adoção deste tipo de

estratégias, quer sejam comunitárias, quer sejam de proximidade, dependendo do tipo de cultura que estejamos a falar.

**Questão 5 – Na sua opinião o MIIP, conforme está implementado nos dias de hoje, preenche na globalidade as dimensões filosóficas e estratégicas que subjazem ao modelo de policiamento comunitário, ou considera que algo mais poderá ser feito?**

**Subintendente Hugo Guinote:** O MIIP está neste momento perfeitamente adequado ao que é a realidade portuguesa. Aquilo que se coloca em questão é se o modelo comunitário se adequa à realidade portuguesa, e na sua génese anglo-saxónica a experiência foi demonstrando que sempre que se tentou práticas comunitárias em países com cultura sob europeia elas falharam. Pelo contrário, sempre que nos mantivemos fieis aos policiamentos de proximidade em concreto, sempre que os Estados optaram por não partilhar competências de policiamento com outros setores da sociedade, verificou-se um sucesso em que os principais beneficiários são a própria população. Não há confusões sobre quem policia, não há o risco de haver abusos de autoridade e cometimento de crimes dissimulados numa partilha de competência de policiamento que depois na prática é immente prejudicial à própria pacificação da comunidade. Posto isto, diria que o MIIP foi demoradamente pensado e construído de forma perfeitamente ajustada àquilo que é o cenário português. Isto compreende quer uma dimensão filosófica, quer uma dimensão estratégica. Se taticamente nós depois podemos fazer alguns ajustes, mal seria se não o fosse feito, seria negarmos a evolução dos fenómenos criminosos que, naturalmente, não são hoje exatamente os mesmos que eram há dez anos atrás e não serão forçosamente os mesmos que teremos daqui a outros dez anos. Mas, a verdade é que a estrutura na qual assenta a proposta do MIIP, me parece perfeitamente válido englobar nos mesmos elementos agentes de proximidade as competências para ir gerindo as diferentes valências orientadas para as vítimas especialmente vulneráveis. E a verdade é que, ainda muito recentemente a legislação nacional, quase dez anos depois de a PSP ter identificado aquilo que eram os grupos especialmente vulneráveis na Diretiva 10/2006, veio finalmente reconhecer esses mesmos grupos enquanto vítimas especialmente vulneráveis. O que não deixa de ser uma demonstração de que, nós de facto conseguimos produzir um documento

com uma forte capacidade de prever aquilo que seria a evolução dos fenómenos e perfeitamente adequado à realidade deste momento.

**Questão 6 – Considera que o MIPP, conforme existe atualmente, está preparado para ser uma ferramenta eficaz no combate à radicalização e à prevenção do terrorismo por parte da PSP?**

**Subintendente Hugo Guinote:** Sem dúvida, aliás nós desde 2014, como já tínhamos identificado antes essa mais-valia do policiamento de proximidade enquanto estratégia preventiva na nossa força de segurança, começamos a incluir no curso formação de formadores MIIP e por extensão nos referenciais do curso de policiamento de proximidade a serem ministrados nos comandos, um módulo que visa precisamente a identificação e gestão de processos de radicalização. Isso para nós é fundamental que seja um instrumento que permita ao efetivo que esteja na rua conseguir estar suficientemente bem preparado para detetar os sinais que evidenciam processos de radicalização e de recrutamento. Aliás, também isso vem plasmado na própria estratégia precisamente na alínea *b)* do número 3 do anexo que consta nesta Estratégia Nacional do Combate ao Terrorismo, quando mais uma vez no pilar da prevenção refere que compete neste âmbito conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento do processo de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas. Ora, o MIIP é ferramenta por excelência para conseguirmos identificar o surgimento de processos de radicalização e de recrutamento no terreno. Nas redes sociais já podemos ter outras equipas que conseguem fazer uma monitorização mais adequada, mas no terreno, estes processos de radicalização e recrutamento são maioritariamente desenvolvidos em dois espaços, o primeiro espaço é o escolar e tudo o que o circunda quando procura orientar-se para as camadas mais jovens. Aí temos o programa especial Escola Segura que consegue, fruto da preparação que recebeu no âmbito dos cursos de proximidade, detetar esses sinais. O outro espaço serão as tais áreas suburbanas, mais sensíveis socialmente, onde temos os elementos das EPAV. Estes elementos conseguem, misturando as diferentes valências, seja dos idosos em segurança, seja da violência doméstica, seja das fragilidades sociais normais que são partilhadas nas redes da segurança social, em concreto nos contratos locais de ação social e nas comissões sociais de freguesia, detetar aqueles casos de pessoas, que fruto de maior

fragilidade, possam estar propensos a cair nestes processos de radicalização e recrutamento para ações terroristas.

## **Entrevista ao Superintendente Luís Fiães Fernandes**

**Nome:** Luís Miguel Fiães Fernandes

**Local:** Lisboa - Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública

**Data:** 01/02/2016

**Hora:** 09:30h

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Posto:** Superintendente

**Função:** Diretor do Departamento de Informações Policiais da Polícia de Segurança Pública

**Idade:** 49

**Habilitações literárias:** Doutorando em Relações Internacionais/estudos de segurança, Mestre em estratégia.

**Questão 1 – Como perceciona o papel desenvolvido pela PSP no âmbito do contra-terrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** O combate ao terrorismo é algo que envolve todas as forças e serviços de segurança que integram o Sistema de Segurança Interna, e como tal o papel da PSP é fundamental. Em razão das competências legais nesta matéria e derivado da própria natureza da PSP estes vetores da deteção e da prevenção assumem especial relevância. Não podemos esquecer que a PSP ocupa os principais espaços urbanos do país, e como é conhecido, e do ponto de vista do pilar da deteção, os principais grupos de risco, em termos de radicalização, encontram-se nas áreas suburbanas. Também um eventual ato terrorista, diz-nos a experiência, que tende a ocorrer em áreas urbanas, onde o número de alvos vulneráveis disponíveis é maior e o impacto mediático mais forte. Assim, é obviamente importante que a PSP tenha um papel importante nesta matéria. Neste sentido, é também importante o vetor *proteger*. É nas grandes áreas urbanas que se tendem a concentrar grandes estruturas críticas e locais com grandes aglomerados de

pessoas, sendo que são estes os tipos de alvos que os terroristas pretendem normalmente atingir. Quanto à segunda parte da questão, basta olharmos para a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, para o vetor da detecção e percebemos logo que as principais medidas estão relacionadas com a aquisição, análise e difusão de inteligência. Esse é sem dúvida um trabalho que também diz respeito à PSP e para o qual, através dos modelos especiais de policiamentos a mesma pode captar muita informação.

**Questão 2 - Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível do combate à radicalização?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** Sim, claro que sim. O policiamento comunitário, em razão das suas características é uma filosofia de policiamento que aproxima a Polícia das comunidades. Este modelo prevê a adoção de respostas diferenciadas para problemas distintos, pelo que tem a capacidade de se adaptar aos vários problemas. Sem dúvida que pode adaptar-se a questões como a prevenção e detecção de focos de radicalização ou de terrorismo. Repare uma coisa, o policiamento é algo que não pode nem deve ser estático. As sociedades são dinâmicas e evoluem, os fenómenos alteram-se e aquilo que são os problemas e as ameaças à vida em sociedade hoje em dia, são diferentes do passado e serão diferentes no futuro. Neste sentido, a Polícia tem de responder às expectativas e pretensões securitárias da população, e hoje em dia o terrorismo é uma ameaça global que preocupa as sociedades em geral. Assim, especialmente através dos modelos especiais de policiamento a Polícia tem de conseguir dar respostas e demonstrar à sociedade que está atenta aos novos problemas que ameaçam o nosso estilo de vida.

**Questão 3 – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da detecção e prevenção de ações terroristas?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** Sim, exatamente pelas mesmas razões que mencionei na resposta anterior e acrescento ainda o potencial que existe para estes agentes de proximidade virem a tomar conhecimento de informações relevantes relacionadas com

ações de terrorismo. Estes agentes, pela própria natureza da sua função, ouvem e falam com muitas pessoas as quais tendem a ser boas fontes de informação.

**Questão 4 – Tendo em conta a sua posição, dentro da estrutura organizacional da PSP qual é a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP)?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** Não disponho de informação atualizada suficiente para responder com objetividade a esta questão, nomeadamente quanto aos resultados do MIPP, objetiva e independentemente avaliados.

**Questão 5 – Na sua opinião o MIPP, conforme está implementado nos dias de hoje, preenche na globalidade as dimensões filosóficas e estratégicas que subjazem ao modelo de policiamento comunitário, ou considera que algo mais poderá ser feito?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** O mesmo com esta pergunta. Não disponho de informação atualizada suficiente para responder com objetividade a esta questão.

**Questão 6 – Considera que o MIPP, conforme existe atualmente, está preparado para ser uma ferramenta eficaz no combate à radicalização e à prevenção do terrorismo por parte da PSP?**

**Superintendente Fiães Fernandes:** Mais uma vez não tenho dados atuais sobre os resultados do MIPP, contudo considero que seja, tanto para os elementos do MIPP, como para qualquer outro polícia, fundamental a formação e a sensibilização para estas matérias. Aliás, nesse sentido, o meu departamento sugeriu a introdução de uma matéria relacionada com a questão dos extremismos no curso de formação de formadores do MIPP, que foi acolhida e tem estado a ser ministrada, difundindo assim conhecimento que está em linha com as orientações da RAN. Isto no pressuposto de que existem



estratégias e formas de abordar o problema, mas estas abordagens requerem formação especializada e requerem que os polícias estejam sensibilizados para os fenómenos. No caso do MIPP é a mesma coisa. Se queremos verdadeiramente realizar trabalho neste âmbito então temos de formar os elementos. A formação e a sensibilização resultante dessa formação permitirá gerar valor acrescentado que beneficiará toda a sociedade.

## **Entrevista ao Superintendente-chefe José Ferreira de Oliveira**

**Nome:** José Ferreira de Oliveira

**Local:** Respondida via correio eletrónico

**Data:** 07/03/2017

**Hora:** não se aplica

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Posto:** Superintendente-chefe

**Função:** Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Recursos Humanos da Polícia de Segurança Pública

**Idade:** 55

**Habilitações literárias:** Mestre em Direito e Gestão da Segurança e Mestre em Administração e Políticas Públicas.

**Questão 1 – Como perceciona o papel desenvolvido pela PSP no âmbito do contraterrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Tendo presente que o contraterrorismo diz respeito às estratégias, técnicas e táticas adotadas pelas Polícias para fazer face ao fenómeno terrorista, entendo que a forma como a PSP tem reagido, designadamente na difusão de informação aos polícias de terreno sobre suspeitos e na adoção de ações de *visibilidade preventiva*, com meios especializadas, como altamente positiva. O contributo da PSP, relativamente aos vetores de deteção e prevenção deverá passar pela continuação das medidas atrás expostas e, inclusive, pelo seu reforço, exigindo de outras FSS a partilha de informação relevante sobre o fenómeno.

**Questão 2 - Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível do combate à radicalização?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Considero. O policiamento comunitário significa que a Polícia trabalhe com a comunidade o fenómeno da insegurança e, em função disso, conheça os territórios onde exerce a sua função. Esse conhecimento aprofundado vai permitir, necessariamente, detetar fenómenos de radicalização. A Polícia francesa utiliza este conceito do policiamento comunitário para detetar essa radicalização.

**Questão 3 – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Considero, pelas razões já atrás invocadas, ou seja, a Polícia comunitária conhece os territórios e as pessoas que aí vivem, está atenta ao social, sobretudo aos fenómenos criminais a que estão associados, aos seus hábitos e aos seus desvios etc. É uma boa *ferramenta* de deteção de fenómenos de radicalização, todavia é falível e não é suficiente, dado que, como sabemos, muitas vezes a radicalização joga-se na intimidade das redes sociais.

**Questão 4 – Tendo em conta a sua posição, dentro da estrutura organizacional da PSP qual é a sua opinião sobre o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP)?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Embora neste momento não acompanhe a evolução do MIPP, pelas funções que desempenho atualmente, posso, no entanto, dizer pela minha anterior experiência de Comandante Distrital, que olho para a implementação do modelo como um dos sucessos operacionais da PSP.

**Questão 5 – Na sua opinião o MIPP, conforme está implementado nos dias de hoje, preenche na globalidade as dimensões filosóficas e estratégicas que subjazem ao modelo de policiamento comunitário, ou considera que algo mais poderá ser feito?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Não me posso pronunciar sobre a forma como o MIPP está a decorrer nos dias de hoje, pelas razões aduzidas, todavia, o MIPP terá necessariamente que evoluir. Por exemplo, quando foi implementado não se falava do fenómeno terrorista de matriz islâmica radical, nem de acolhimento de refugiados por Portugal; por isso, hoje em dia, o MIPP tem que ter em conta essa ameaça e dimensão. No entanto, entendo que Portugal não é um país especialmente ameaçado, comparativamente com outros países europeus, exatamente pelo facto das comunidades islâmicas em Portugal serem pequenas e estarem plenamente integradas.

**Questão 6 – Considera que o MIPP, conforme existe atualmente, está preparado para ser uma ferramenta eficaz no combate à radicalização e à prevenção do terrorismo por parte da PSP?**

**Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira:** Como referi, temos que ter a noção que Portugal não é um país especialmente ameaçado pelas razões aduzidas, todavia, fazemos parte da Europa e do ocidente cristão, e, como tal, somos considerados *infiéis* e *inimigos*; por essa razão há que dotar os polícias de proximidade de formação e acesso a fontes de informação para detetar eventuais focos de ameaças. Penso que esse trabalho terá que ser desenvolvido e melhorado.

## **Guião de Entrevista**

**Questão 1** – Como perceciona o papel desenvolvido por forças de segurança como a PSP ou a GNR no âmbito do contraterrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?

**Questão 2** – Na sua opinião que esforços poderiam ser empreendidos por uma Polícia, como a PSP no âmbito da prevenção do terrorismo e da radicalização?

**Questão 3** – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas ou do processo de radicalização?

**Questão 4** – No geral considera que uma proximidade ou relação comunitária das forças de segurança com as comunidades islâmicas poderia resultar em parcerias e programas benéficos no combate a ideologias radicais e na deteção e prevenção de atos de natureza terrorista?

**Questão 5** – Na sua opinião que mudanças ou ações deveriam ser realizadas dentro de uma organização como a PSP para que esta seja capaz de desenvolver trabalho específico no que concerne à prevenção e deteção de situações de terrorismo ou de radicalização?

## **Entrevista ao Professor Doutor Hermínio Matos**

**Nome:** Hermínio Joaquim De Matos

**Local:** Respondida via correio eletrónico

**Data:** 23/03/2017

**Hora:** não se aplica

**Organização:** Polícia de Segurança Pública

**Posto:** Chefe

**Função:** Investigador do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

**Idade:** 50

**Habilitações literárias:** Doutor em História, Defesa e Relações Internacionais.

**Questão 1 – Como perceciona o papel desenvolvido por forças de segurança como a PSP ou a GNR no âmbito do contra-terrorismo? Qual poderá ser o contributo dado ao nível dos vetores da *deteção* e da *prevenção*?**

**Professor Doutor Hermínio Matos:** As FSS, na perspetiva holística de um sistema integrado de segurança interna, tal como preconizado na RCM 45/2007, de 19 de Março, são a base dos níveis de prevenção, resposta e mitigação dos efeitos no que concerne à ameaça terrorista. No caso da PSP e GNR – as duas grandes forças de segurança nacionais –, assumem um papel preponderante pelo facto de que, por um lado, têm uma implantação territorial total e, por outro, porque se podem considerar ambas como *Polícias Integrais*, isto é, que tenham intervenção consagrada em domínios tão díspares como a prevenção e investigação criminal, a intervenção tática, a manutenção e reposição da ordem pública, etc.

Neste sentido, podem (e devem) constituir-se como eixos primordiais da ação contrterrorista. Até porque, como sabemos, a ação contrterrorista percorre todos os pilares da segurança interna (i.e., prevenção, ordem pública, informações e investigação criminal). Em todos eles, quer uma quer outra destas forças de segurança desempenham

um papel imprescindível. Importa referir, também, o facto de que a sua proximidade com as populações, e não raras vezes a sua capacidade de interação com as mesmas, resultam numa inestimável fonte de recolha de informação (indícios técnicos) sobre possíveis, ou já em curso, atividades relacionadas com o fenómeno terrorista, quais *órgãos de pesquisa*, por excelência, dos serviços de informações.

**Questão 2 – Na sua opinião que esforços poderiam ser empreendidos por uma Polícia, como a PSP no âmbito da prevenção do terrorismo e da radicalização?**

**Professor Doutor Hermínio Matos:** Desde logo, a assunção de que o fenómeno terrorista, como um todo, faz parte do escopo alargado das suas competências e atribuições. O já prosaico axioma de que a investigação do terrorismo é competência, exclusiva ou reservada, desta ou daquela Polícia é olvidar que o fenómeno perpassa vários níveis de intervenção, cuja amplitude, temporal e técnica, a montante e a jusante, se situa entre a prevenção do fenómeno e a gestão das suas consequências.

Nesse sentido, alargar a todo o efetivo ações de sensibilização/formação relativamente ao fenómeno terrorista (natureza e especificidades da ameaça, indicadores prévios de atividade terrorista, *modus operandi*, idiossincrasias culturais/religiosas/linguísticas, etc., relacionadas com o fenómeno). Igualmente, estabelecer pontos de contacto privilegiado com a comunidade muçulmana, em especial junto de entidades que a representem aos mais diversos níveis (cultural, religioso, social). A consciencialização da comunidade, dita moderada, para o problema é uma forma de coresponsabilização. Assim, quaisquer membros daquela que sejam submetidos a processos de doutrinação radical ou quaisquer outros atos que se relacionem com a atividade terrorista podem mais facilmente ser sinalizados e posteriormente submetidos a vigilância policial.

**Questão 3 – Considera que o policiamento comunitário, enquanto modelo de policiamento, apresenta potencialidades ao nível da deteção e prevenção de ações terroristas ou do processo de radicalização?**

**Professor Doutor Hermínio Matos:** Sim, claramente. Todos os modelos de policiamento que envolvam a comunidade (*i.e.*, o *orientado para os problemas*, o *comunitário* e mesmo o *orientado pelas informações*) permitem conjugar sinergias, entre vetores diferenciados (e com diferentes capacidades), para um fim comum. Assim nasceram, mais recentemente, os submodelos de *Community-Based Counterterrorism* e *Community-Led Counterterrorism*. São modelos de intervenção que permitem o envolvimento, e a participação ativa, de outras organizações, públicas ou privadas da sociedade civil, coresponsabilizando-as. O papel da comunidade, enquanto sujeito e objeto da segurança (aqui, numa perspetiva holística), pode constituir-se como fator agregador de identidade e coesão social. No caso concreto da prevenção dos extremismos violentos (CVE) e da radicalização jihadista de indivíduos de uma determinada sociedade (ou de subgrupos sociais desta), o papel-chave que alguns dos seus membros (representantes da mesma, como referente identitário, cultural ou religioso) são, inexoravelmente, imprescindíveis para contrariar narrativas, visões-do-mundo e ideologias que incitem ao ódio e ao extremismo violento contra determinados grupos-alvo, em função da sua raça, ideologia, credo ou etnia.

**Questão 4 – No geral considera que uma proximidade ou relação comunitária das forças de segurança com as comunidades islâmicas poderia resultar em parcerias e programas benéficos no combate a ideologias radicais e na deteção e prevenção de atos de natureza terrorista?**

**Professor Doutor Hermínio Matos:** Outra vantagem que resulta deste envolvimento da comunidade é a deteção precoce de quaisquer atividades relacionadas com o terrorismo empreendidas por algum dos seus membros. O papel-chave que alguns indivíduos



representam para uma determinada comunidade (em particular na diáspora e enquanto seu referente ideológico e identitário), podem facilitar o processo de prevenção e/ou mediação entre as FSS e grupos de indivíduos sinalizados por conexão (ou apenas simpatia) com atividades relacionadas com o terrorismo, sejam elas de apologia, suporte, financiamento ou já de ação violenta.

Tanto nos planos nacionais de prevenção da radicalização, como naqueles que preconizam, posteriormente, a desafetação e o abandono do terrorismo por parte dos indivíduos-alvo, é denominador comum o envolvimento de líderes religiosos moderados, ou outros membros emblemáticos da diáspora muçulmana, como símbolo de narrativas alternativas, inclusivas e moderadas, que anulem o ímpeto e alcance do jihadismo global, socialmente violento e fraturante.

**Questão 5 – Na sua opinião que mudanças ou ações deveriam ser realizadas dentro de uma organização como a PSP para que esta seja capaz de desenvolver trabalho específico no que concerne à prevenção e deteção de situações de terrorismo ou de radicalização?**

**Professor Doutor Hermínio Matos:** A PSP, qual *Polícia Integral* com diversas valências de atuação, pode implementar e agilizar programas de policiamento que estão intimamente relacionados com os diferentes níveis de intervenção no que ao fenómeno terrorista diz respeito. No âmbito da prevenção, os famigerados programas de policiamento de proximidade (ou os *comunitários*) podem constituir-se como um mecanismo de alerta precoce (*early warning*) na identificação, sinalização e monitorização de elementos que, não tendo ainda cometido quaisquer crime, indiciem ligações a indivíduos ou com atividades relacionadas com o fenómeno em causa. A consciencialização da sociedade para a existência de uma determinada ameaça (*awareness*), permite não só uma melhor preparação e capacidade de resposta dessa sociedade como, simultaneamente, melhor legitima o Estado nas ações de prevenção e resposta que empreende. A PSP, neste particular, pode desempenhar um papel

extremamente importante. Para tal, ações de informação básica aos cidadãos podem, em caso de ameaça iminente ou já em curso, revelar-se de elevada eficácia e resultado (i.e., percepções, atitudes, reações face a um ataque terrorista).

Por outro lado, ao nível interno, formação técnica básica a todo o efetivo policial. Não nos podemos esquecer que, quase sempre, os meios operacionais em dispositivo normal constituem a primeira linha de resposta (patrulheiros, carros-patrulha, EIR, etc.). Se estes não tiverem da ameaça terrorista um conhecimento adequado – génese, *modus operandi*, idiossincrasias culturais e religiosas, etc. – não poderão proteger, de forma eficaz, quer os cidadãos, quer a si mesmos. Por último, uma relação mais próxima e ativa entre outros atores de segurança – público e privado<sup>65</sup> –, em especial realizando e testando, em conjunto, dispositivos de prevenção, proteção, resposta e resiliência a um ataque terrorista.

---

<sup>65</sup> A atividade de segurança privada tem a seu cargo grande parte das infraestruturas críticas nacionais.